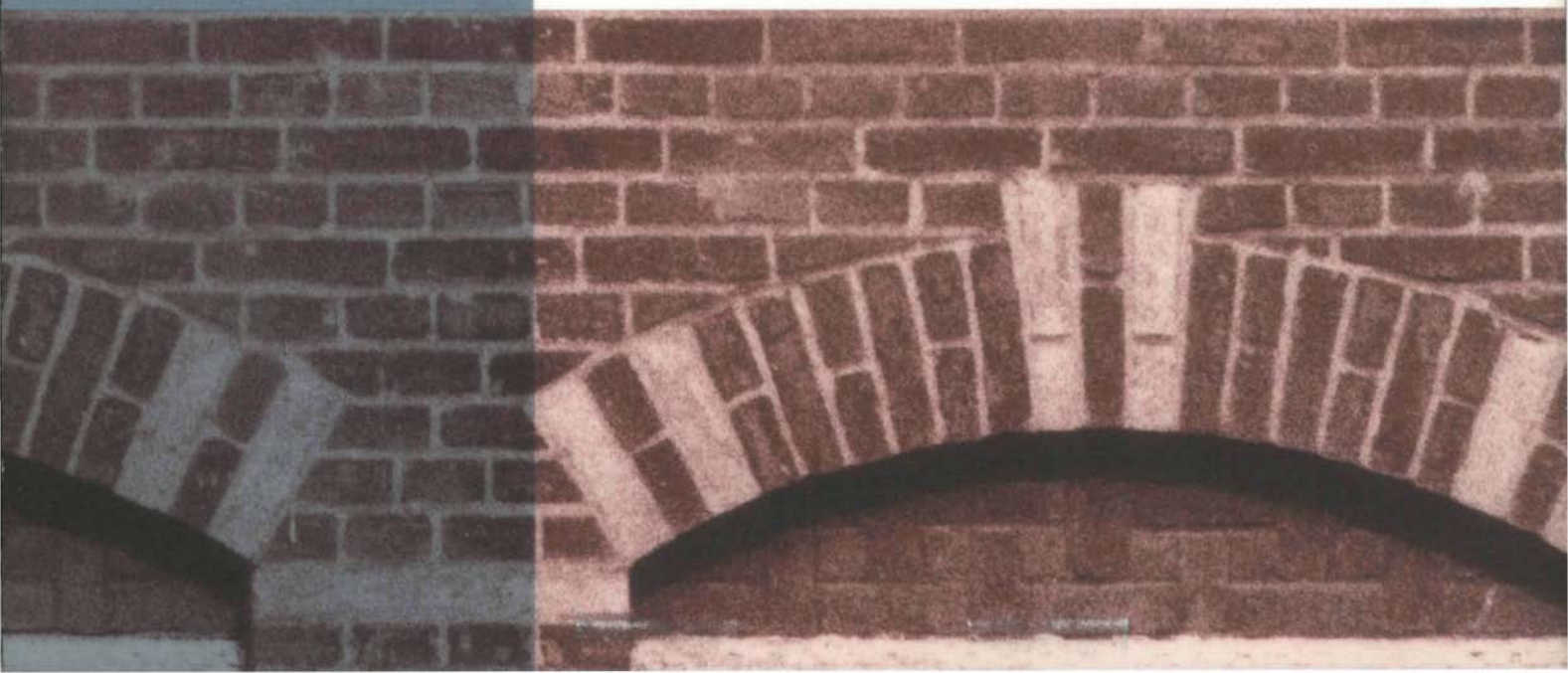




Directie Criminaliteitspreventie

De procesevaluatie

Criminaliteitspreventie en buurtbeheer



Criminaliteitspreventie en Buurtbeheer

De procesevaluatie

R.W. van Overbeeke

P.F. van Someren

(Van Dijk, Van Someren en Partners BV)

In opdracht van de Directie Criminaliteitspreventie van het
Ministerie van Justitie

April 1995

© 1995, Stafafdeling Informatievoorziening

Directie Criminaliteitspreventie

Ministerie van Justitie

ISBN 90-5319-035-X

Ontwerp: Tappan, Den Haag

Fotografie:

Gerard Wessel/HH (pagina 4, 14, 56)
Marc de Haan/HH (cover, pagina 6)
Ronald van den Heerik/HH (pagina 10)
Bert Verhoeff/HH (pagina 22)
Maarten Hartman/HH (pagina 34)
Sabine Joosten/HH (pagina 60)
Peter Hilz/HH (pagina 64)
Piet den Blanken/HH (pagina 72)

Druk: Sdu Grafische Projecten, Den Haag

**CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek
Den Haag**

Overbeeke, R.W. van

Criminaliteitspreventie en Buurtbeheer :
De procesevaluatie / R.W. van Overbeke,
P.F. van Someren. - Den Haag :
Stafafdeling Informatievoorziening,
Directie Criminaliteitspreventie, Ministerie
van Justitie.
In opdracht van de Directie
Criminaliteitspreventie van het ministerie
van Justitie
ISBN 90-5319-035-X
Trefw.: criminaliteit ; preventie / wijkbe-
heer.



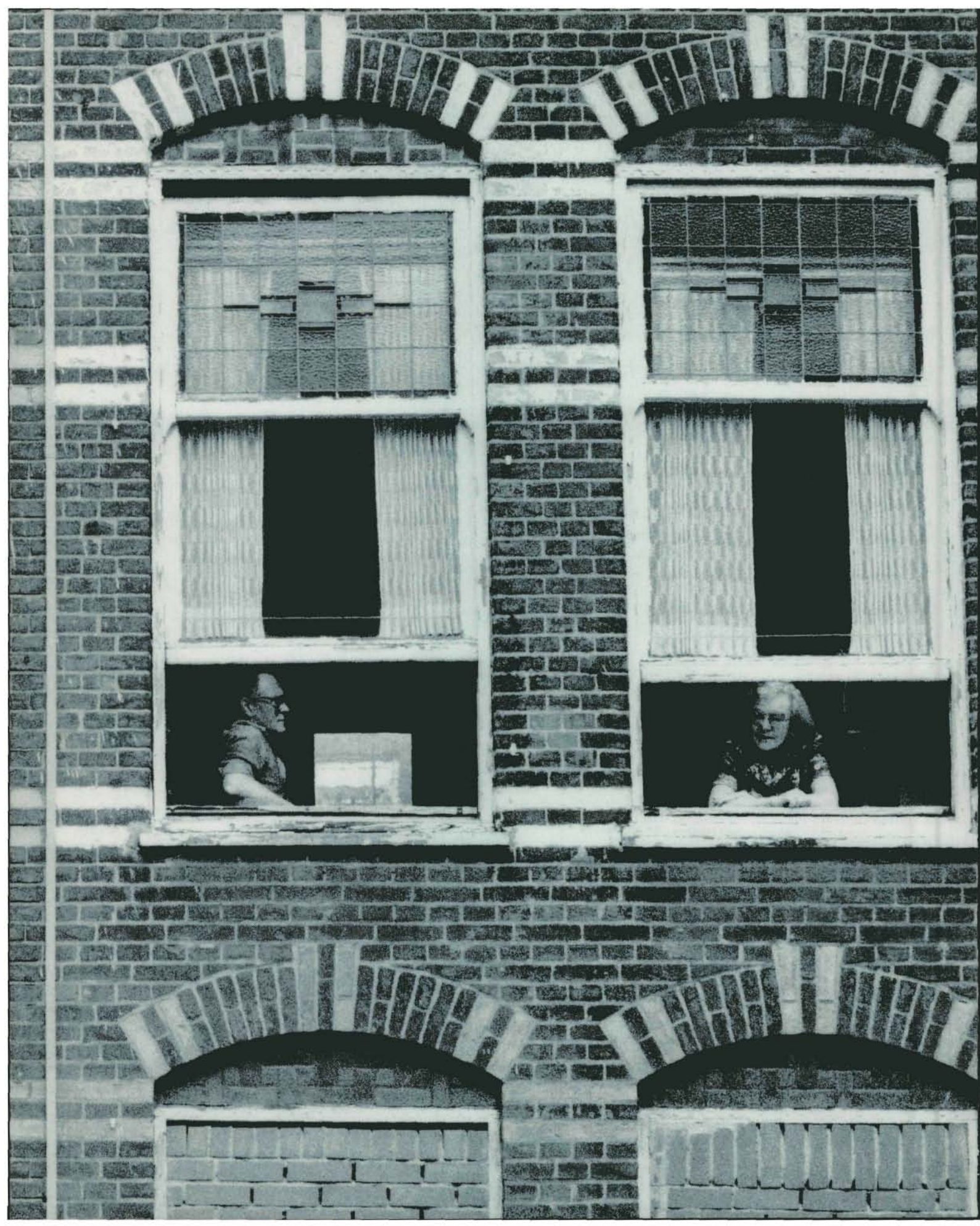
Inhoud

Samenvatting

Summary

1	Inleiding	15
1.1	Voorgeschiedenis	15
1.2	Buurtbeheer	17
1.3	Doel van de procesevaluatie	19
1.4	Opzet van de procesevaluatie	19
2	Maatregelen en activiteiten	23
2.1	Begripsafbakening	23
2.2	Classificatie van de preventiemaatregelen	24
2.3	Leefbaarheidsmaatregelen	28
2.4	Voorwaardenscheppende activiteiten	30
2.5	Samenhang tussen de activiteiten	30
3	Ervaringen	35
3.1	Algemeen	35
3.2	Criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer	38
3.3	In- en uitvoering van criminaliteitspreventieve maatregelen	39
3.4	Relatie criminaliteitspreventieve maatregelen en de bredere buurtbeheeraanpak	42
3.5	Invoeringsproblemen	44
3.6	Overige leerervaringen	45
3.7	Randvoorwaarden voor succesvolle invoering	46
4	Nawoord	57
	Geraadpleegde literatuur	61
	Bijlagen	65
	Samenstelling begeleidingscommissie	65
	Overzicht van maatregelen en activiteiten	66
	Overzicht DCP-publikaties	73

Dit rapport is een samenvatting van de 'Eindrapportage Criminaliteitspreventie in het kader van buurtbeheer: de procesevaluatie'. Verder is ook een beschrijving van de afzonderlijke buurtbeheerprojecten terug te vinden in een afzonderlijk bijlagenboek. Exemplaren van de volledige eindrapportage en het bijlagenboek zijn (tegen kostprijs) te bestellen bij Van Dijk, Van Soomeren en Partners (020 - 6257537, Robert van Overbeeke of Paul van Soomeren).



Samenvatting

Van eind 1990 tot eind 1993 was de tijdelijke ondersteuningsregeling 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' van het ministerie van Justitie van kracht. Doel hiervan was na te gaan onder welke voorwaarden een dergelijke aanpak – waarbij alle relevante instanties samenwerken en waarbij problemen in hun onderlinge samenhang worden aangepakt – succesvol kan plaatsvinden. Met succesvol wordt bedoeld dat een vermindering van de veelvoorkomende criminaliteit en van angst voor criminaliteit wordt gerealiseerd. Voor subsidie kwamen in aanmerking buurten of wijken met een verhoogde concentratie van veelvoorkomende criminaliteit dan wel angst voor criminaliteit, met primair een woonfunctie, met maatschappelijke organisaties die de buurtgerichte aanpak konden ondersteunen en waar op de korte termijn geen ingrijpende stedenbouwkundige veranderingen zouden plaatsvinden.

In het kader van de genoemde regeling ondersteunde de Directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie 18 projecten in 12 gemeenten, verspreid over het land. Het voorliggende rapport vormt de samenvatting van de eindrapportage van de proces-evaluatie van de projecten. De belangrijkste vragen die moesten worden beantwoord waren:

- Welke maatregelen zijn getroffen?
- Hoe is de invoering en uitvoering van de maatregelen verlopen?
- Welke relatie is er tussen de maatregelen en de bredere buurtbeheeraanpak?
- Welke randvoorwaarden moeten vervuld zijn wil criminaliteitspreventie succesvol ingevoerd worden in dit type buurten?

Maatregelen

In de 18 projecten was het grootste deel van de preventieve maatregelen gericht op risicoplekken of -groepen en op reeds problematische plekken of groepen. Preventieve maatregelen die op de hele projectbuurt betrekking hadden, waren ondervertegenwoordigd. In het bijzonder is er in de projecten vrij uitgebreid opgetreden tegen drugsoverlast, criminele of problematische jongeren en veroorzakers van woonoverlast. Relatief vaak zijn er ook sanctionerende maatregelen genomen, zoals huisuitzetting, lik-op-stuk aanpak of Halt-afhandeling. Naast preventieve maatregelen, zijn er ook maatregelen op het gebied van de fysieke en sociale leefbaarheid genomen. In de projecten werd veelal begonnen met een aanpak van de fysieke leefbaarheid, pas later volgde dan de aanpak van criminaliteit en sociale leefbaarheid. Relatief nieuw bij de fysieke leefbaarheidsmaatregelen is het aanstellen van onderhoudsploegen voor speciaal onderhoudswerk, zoals het opruimen van grofvuil, het verwijderen van graffiti of het snoeien van bosschages op onveilige plaatsen. De ploegen waren voor een belangrijk deel samengesteld uit langdurig werklozen, die in de praktijk wel meer begeleiding nodig hadden dan verwacht.

In het kader van de sociale leefbaarheid zijn voornamelijk maatregelen getroffen die betrekking hebben op jongeren en op integratie van bevolkingsgroepen. Zo waren er enerzijds activiteiten om te voorkomen dat jongeren in problemen raken, anderzijds sanctionerende activiteiten om reeds in problemen geraakte jongeren te corrigeren. In de projecten bleek de onderlinge integratie van buurtbewoners – hetzij van verschillende leeftijdsgroepen, hetzij van verschillende etnische groepen, hetzij van verschillende milieus – moeilijk aan te pakken. Een integrale aanpak vergt samenwerking en afstemming met verschillende instanties en personen. Dit verklaart waarom er relatief veel aandacht is besteed aan voorwaardenschepende activiteiten, zoals het instellen van een

overleg, het oprichten van een klachtenmeldpunt, coördinerende activiteiten, afstemming tussen instanties of het informeren en betrekken van bewoners bij de problemen. Een integrale aanpak houdt in dat er samenhang tussen de verschillende maatregelen is. Het gezamenlijk uitvoeren van beheeractiviteiten door instanties voor fysiek beheer (dienst openbare werken, dienst groenvoorzieningen en dergelijke), voor veiligheid (zoals politie, bureau Halt) en voor sociaal beheer (dienst welzijn, het welzijnswerk en dergelijke) is een voorbeeld van deze samenhang. Dit is in vrijwel alle projecten gebeurd. Ook in meer concrete gevallen hebben de maatregelen betrekking op zowel de criminaliteit, de sociale leefbaarheid als de fysieke leefbaarheid, zoals bij de aanpak van de drugsproblematiek, de jongerenproblematiek, de woonoverlast, het verwijderen van graffiti of het snel herstel van vernielingen.

Resultaten

In het algemeen kan worden vastgesteld dat de projecten goed zijn verlopen en op een aantal terreinen ook tot positieve resultaten hebben geleid:

- de integrale afstemming tussen beheer- en preventieactiviteiten wordt positief beoordeeld;
- criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer oogst veel instemming;
- in tenminste de helft van de gemeenten waarin de projecten hebben plaatsgevonden, is aan het eind van het experiment de beslissing genomen tot structurele invoering over te gaan; in vrijwel alle gemeenten wordt deze aanpak ervaren als succesvol;
- bij beheerinstanties is meer en bredere aandacht ontstaan voor wijkveiligheid;
- de speciale onderhoudsploeg boekt in de ogen van de bewoners zichtbare resultaten;
- de fysieke leefbaarheid (schonere buurten, minder verkeersoverlast, minder vernielingen) is volgens de direct betrokkenen zeker verbeterd; voor de sociale leefbaarheid is dat in mindere mate het geval;
- de veiligheidsbeleving is volgens de direct betrokkenen in de meeste projecten toegenomen. Voor de feitelijke veiligheid is het beeld minder eenduidig: enkele vormen van criminaliteit zijn afgenomen, maar vooral de drugscriminaliteit lijkt lastig grijpbaar.

Deze resultaten zijn zeker goed te noemen, zeker als bedacht wordt dat gemeenten maar weinig tijd hadden om projectvoorstellen bij het ministerie van Justitie ter subsidiëring voor te dragen. Daardoor werd het moeilijker om bewoners en uitvoerenden bij de opstelling te betrekken, terwijl dit juist een zeer belangrijk onderdeel van buurtbeheer moet zijn. De gemeenten die al op eigen initiatief bezig waren met gebiedsgericht beheer – dus voordat de subsidieregeling van kracht werd –, waren daarom duidelijk in het voordeel. Dit had ook consequenties voor de inhoud van de projecten. In de gemeenten waar men al langer bezig was met gebiedsgericht beheer, waren de projecten hoofdzakelijk gericht op criminaliteitspreventie en sociale leefbaarheid, terwijl in de andere gemeenten meer de nadruk lag op de fysieke leefbaarheid.

Daarnaast bleken voor alle projecten het landelijke beleid ten aanzien van Sociale Vernieuwing, alsmede de toegenomen aandacht voor veiligheid een stevige stimulans.

Ervaringen

De voorbereiding van dergelijke projecten vergt zeer veel tijd. Dit geldt zowel voor de draagvlakontwikkeling bij de betrokken instanties als voor het activeren van de bewoners.

Uiteindelijk lukt dit laatste wel, als het gaat om concrete, uitvoerende activiteiten en wanneer bevolkingsgroepen direct worden aangesproken.

Criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer levert in het algemeen grote tevredenheid op. Er zijn tal van raakvlakken tussen beide gebieden. Het draagvlak voor criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer is groot. Criminaliteit is een belangrijk aandachtspunt in achterstandsgebieden. Bij het ambtelijk apparaat komt het draagvlak pas voldoende tot stand als de politici tonen dat het hen ernst is.

De middelen die het ministerie van Justitie beschikbaar stelde lijken goed besteed. Er bestaat geenszins de indruk dat het aan niet-preventieve activiteiten is besteed. Over het algemeen leidden ze er zelfs toe dat binnen de gemeenten meer middelen ter beschikking werden gesteld die in buurtbeheer en criminaliteitspreventie geïnvesteerd werden.

Voorwaarden voor succes

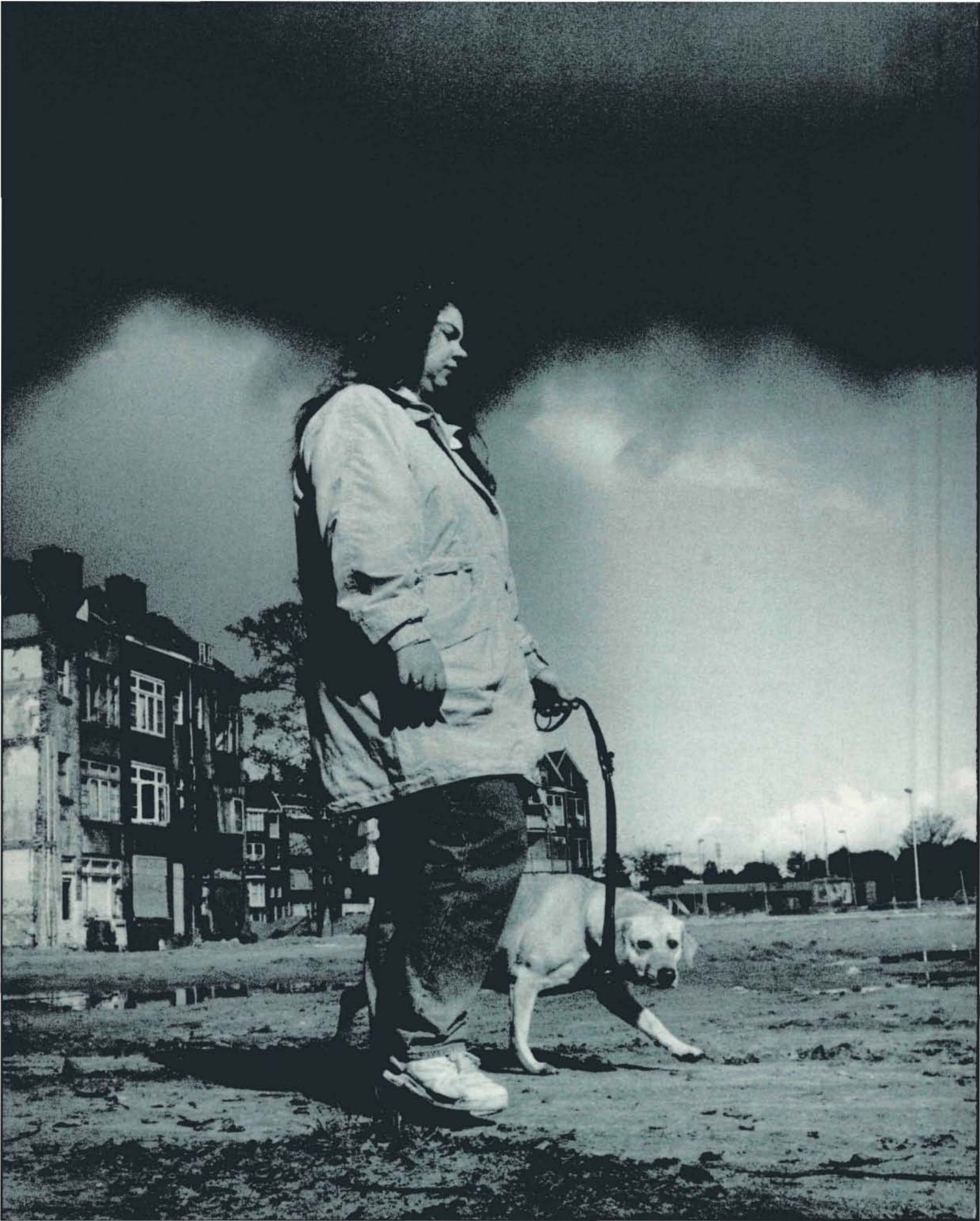
Het is van belang bij de voorbereiding van een project veel aandacht te besteden aan het draagvlak onder de projectpartners; dit is de basis voor het welslagen van het project. Ook is het van belang dat de functionarissen die namens instanties deelnemen in het project voldoende gemachtigd zijn de inhoud van het project te bepalen. Verder is het – zeker in het begin – van groot belang dat er een krachtige bestuurlijke dekking en aansturing is. Het nemen van enkele fysieke maatregelen vrij snel na de start van een project is een goede keuze, omdat die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren. Dit houdt de motivatie er bij de deelnemende instanties in en activeert de bewoners.

De overgang van de voorbereidende naar de uitvoerende fase is niet altijd gemakkelijk. Met name instanties waar een vergadercultuur heerst, hebben er moeite mee. Ook de overgang van het aanpakken van fysieke naar het aanpakken van sociale maatregelen wil nog wel eens moeite kosten. Men heeft een zekere koudwatervrees om deze minder concrete maatregelen aan te pakken. Voor de projecten criminaliteitspreventie, als onderdeel van buurtbeheer, is een grondiger voorbereiding nodig dan voor de 'klassieke' preventie. Naast het inventariseren en analyseren van de problematiek, zijn ook het activeren van bewoners en het kweken van draagvlak bij een groot aantal instanties vereist. De indruk bestaat dat problemen met de invoering van criminaliteitspreventie in probleembuurten (wantrouwen, of tegenwerking door deelnemende instanties) worden verminderd door een buurtbeheeraanpak, omdat bij deze projecten veel nadruk ligt op een grondige voorbereiding.

Meerwaarde

Een meeste betrokkenen vinden dat criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer een duidelijk meerwaarde oplevert ten opzichte van de 'klassieke preventie'. Daarbij worden onder meer genoemd: de kleinschaligheid van de aanpak, de gelijkwaardigheid van de deelnemers, het feit dat de verantwoordelijkheid bij de bewoners komt te liggen en dat de problemen worden opgelost op de plaats waar ze ontstaan.

De subsidieregeling 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurniveau' is dus zeker zinvol geweest. In gemeenten waar al buurtbeheer bestond, is de gebiedsgerichte, integrale aanpak steviger geworteld en verder verbreid geraakt, mede door de bijvoeging van criminaliteitspreventie. In gemeenten waar buurtbeheer nog niet bestond, is men er bij een groot aantal beheerinstanties van overtuigd geraakt dat dit het goede antwoord is op de huidige beheer- en veiligheidsproblematiek. ■



Summary

Crime prevention by community control:

The process evaluation

From the end of 1990 till the end of 1993 the temporary support regulation 'integral approach to crime at community level' by the Ministry of Justice was effective. Its objective was to examine under which conditions such an approach, in which all relevant agencies cooperate and problems are tackled interrelatedly, can be successful. By successful is meant the realization of a decrease of petty crime and fear of crime.

The neighbourhoods eligible for subsidy were the ones with a high concentration of petty crime or fear of crime, with primarily a residential function, with social organizations able to support the community-oriented approach, and with no short-term plans for drastic urban development.

Within the framework of the above mentioned regulation the Directorate of Crime Prevention of the Ministry of Justice has supported 18 projects in 12 municipalities throughout the country. This publication summarizes the final report of the process evaluation of the projects. The main questions to be answered were:

- which measures have been taken?
- how did the implementation and realisation of the crime preventive measures take place?
- which relation is there between the crime preventive measures and the broader community approach?
- which pre-conditions must be met for crime prevention to be successfully implemented in this type of neighbourhoods?

Measures

In the 18 projects most of the preventive measures were oriented towards high-risk spots or -groups and towards spots and groups that were already a problem. Preventive measures aimed at the whole project community were under-represented. In the projects action was particularly taken against drug trouble, criminal or problematic youth and neighbours causing disturbance. Also sanctioning measures have been taken relatively often, such as eviction, tit for tat approach or alternative sanctions.

Not only preventive measures, but also measures in the field of physical and social livability have been taken. In most cases physical livability was tackled first, some time later crime and social livability was dealt with.

Relatively new, as regards physical livability measures, is the appointing of teams for special maintenance, like clearing up garbage, removing graffiti or trimming shrubbery in unsafe spots. The teams were mainly made up of long-term unemployed, who proved to need more supervision than was anticipated.

As regards social livability the measures taken mainly concerned youth and integration of population groups. On the one hand there were activities to prevent young people getting into trouble and on the other hand there were sanctioning activities to correct youth already causing problems. The integration of community residents, either of different age groups or of different ethnic groups, turned out to be hard to tackle.

An integral approach requires cooperation with and tuning in to various agencies and persons. This explains why relatively much attention has been paid to stimulating activi-

ties, such as creating consultative structures, establishing a complaints centre, coordinating activities, attuning agencies or informing residents and involving them in the problems.

An integral approach implies cohesion between the various measures. Joint implementation of control activities by agencies for physical control (department of public works etc.), for safety (like the police), and for social control (social welfare council, welfare work etc.), is an example of this cohesion. This has taken place in most of the projects. In more concrete cases, too, the measures refer to crime as well as social and physical livability, such as the tackling of drug problems and youth issues, removing graffiti or quick repair of vandalized objects.

Results

Generally it can be stated that the projects have gone well and have also, in some areas, led to positive results:

- the integral attuning of control- and prevention activities is judged positively;
- crime prevention as part of community control is generally approved of;
- in at least half of the municipalities where projects were carried out it was decided, as the experiment came to an end, to start a structural implementation; almost all municipalities experience this approach as successful;
- controlling agencies have now more attention for community safety;
- the special maintenance team achieves visible results in the eyes of the residents;
- the physical livability (cleaner neighbourhoods, less nuisance by traffic, decrease of vandalism) has improved according to those directly involved, this applies to a lesser degree to the social livability;
- the feeling of safety has increased in most projects, as regards actual safety this picture is less unequivocal; some types of crime have decreased, but drug crime in particular is hard to tackle.

These results are certainly positive considering that municipalities had little time to present project proposals for subsidy to the ministry of Justice. That made it more difficult to involve residents and project workers in the drawing up of the proposals, while this should be a very important element of community control. The municipalities already working – on their own initiative – on neighbourhood oriented control, before the subsidy scheme became effective, obviously had a head start. This also had an influence on the projects. In municipalities already working on community oriented control, projects were principally aimed at crime prevention and social livability, while in others emphasis lay on physical livability.

Apart from that the national social innovation policy and the increased attention for safety proved to be a stimulus for all projects.

Experiences

The preparation of such projects takes a lot of time. This holds good for the development of a basis within the agencies involved as well as for activating the residents. After all, activating residents succeeds if it involves concrete, practical activities and if population groups are addressed directly.

Crime prevention as an element of community control generally produces a reasonable

amount of satisfaction. There is a lot of common ground. The support for crime prevention as part of community control is considerable. Crime is an important issue in problem areas. Within the administrative system enough support will only be brought about if politicians make it clear that they take it very seriously. The means provided by the ministry of Justice seem well-spent. There is no indication that it has been spent on non-preventive activities and it has even led to local councils investing more in community control and crime prevention.

Conditions for success

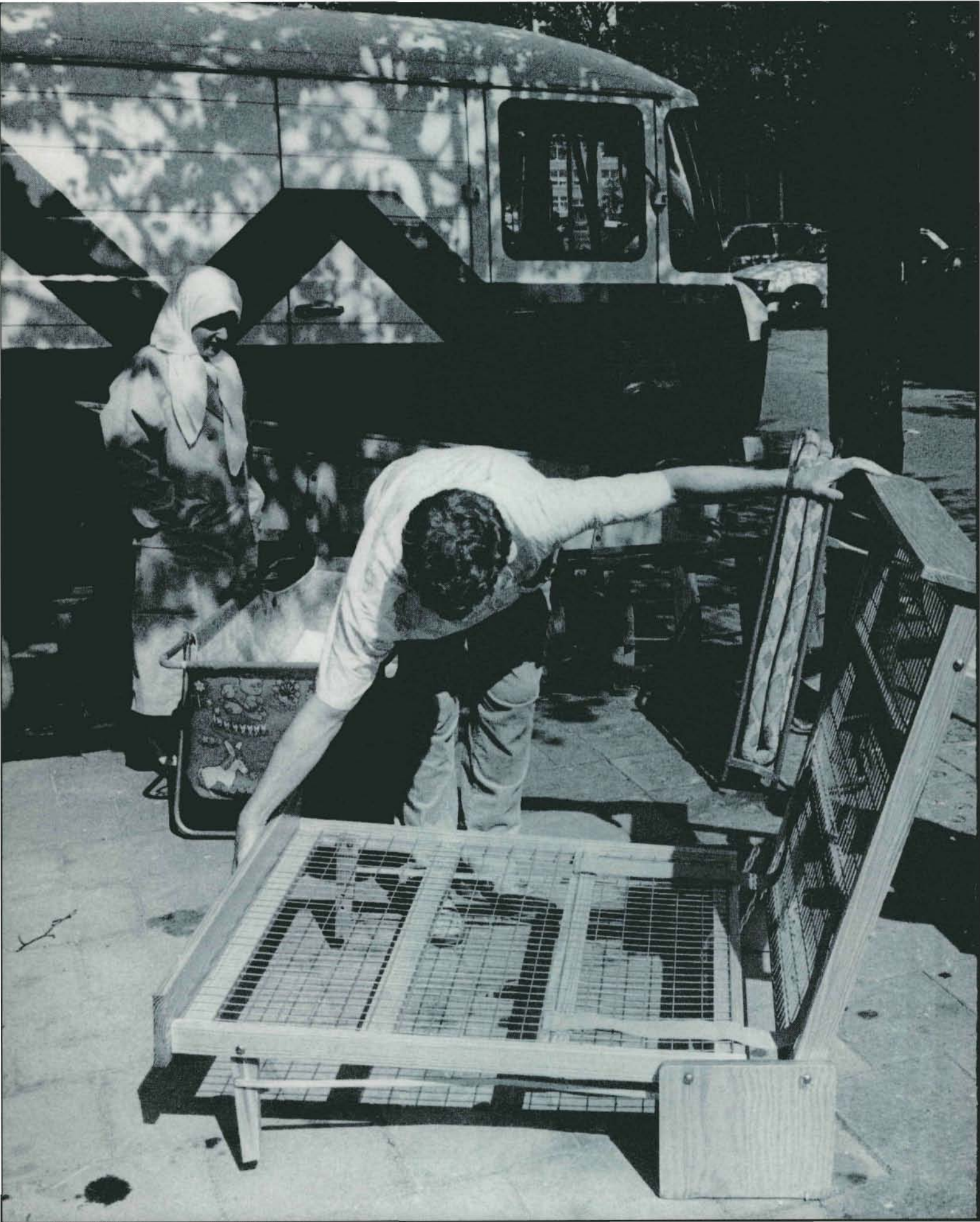
When planning a project it is important to give a lot of attention to the support among the project partners, as this is the basis of success. It is also important that agencies participating in the project are sufficiently authorized to determine the contents. Furthermore there should be, at the outset, strong support and control by the local government. Taking some physical measures fairly soon after starting a project is a good choice, as these lead to visible results in the short term. This keeps participating agencies motivated and activates residents.

Moving on from the planning stage to implementation is not always easy. Agencies with a strong conference culture sometimes find it hard to put plans into action. Moving on from physical measures to social measures can be difficult, too. There is a certain timorousness to tackle these less concrete measures.

For crime prevention projects as an element of community control a more thorough preparation is needed than for 'conventional' prevention. Apart from listing and analysing problems it is also necessary to activate residents and generate support among many agencies. Familiar problems with the implementation of crime prevention in depressed areas, like distrust or opposition from participating agencies seem to be reduced by a community control approach, because in these projects emphasis lays on a thorough preparation. The limited participation by residents is not noticeably overcome or decreased by this approach. This also holds for continuity problems.

Surplus value

The majority of those involved think that crime prevention as an element of community control produces a surplus value in relation to 'conventional' prevention. Some points mentioned are: the small-scale approach, the equality of the participants, the fact that responsibility lies with the residents and that problems are solved where they arise. The subsidy scheme 'crime prevention through community control' has therefore certainly be worthwhile. In municipalities already involved in community control, the neighbourhood oriented, integral approach has become more firmly-embedded and more extensive, partly due to the addition of crime prevention. In municipalities not yet involved in community control, many controlling agencies have become convinced that this is the right answer to the present control- and safety problems. ■



Inleiding

Van eind 1990 tot eind 1993 was de tijdelijke ondersteuningsregeling 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurt-niveau' van het ministerie van Justitie van kracht¹. Het departement beoogde hiermee op experimentele wijze te leren onder welke voorwaarden een integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurt-niveau succesvol kan plaatsvinden. Met de term 'integrale aanpak' wordt een werkwijze bedoeld, waarbij alle relevante instanties samenwerken en waarbij problemen in hun onderlinge samenhang worden aangepakt. Het experiment wordt 'succesvol' genoemd, wanneer een vermindering wordt gerealiseerd van veelvoorkomende criminaliteit en van angst voor criminaliteit².

In het kader van de genoemde regeling ondersteunde de Directie

Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie achttien projecten in twaalf gemeenten, verspreid over het land. Deze ondersteuning geschiedde zowel in financiële zin (subsidieverstreking) als in begeleidende zin (periodieke deelname aan lokale begeleidingscommissies, advisering).

De projecten zouden op twee wijzen geëvalueerd worden:

- effectevaluatie, uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie;
- procesevaluatie, uitgevoerd door bureau Van Dijk, Van Soomen en Partners (DSP) te Amsterdam.

Het voorliggende rapport vormt de samenvatting van de eindrapportage van de procesevaluatie. Deze procesevaluatie kon globaal worden uitgevoerd volgens de oorspronkelijke plannen. De effectevaluatie had echter een minder voorspoedig verloop. Na een voormeting bij drie projec-

ten (en controlegebieden) bleek gedurende de loop van het proces dat de geplande effectevaluatie niet goed haalbaar was. In de loop van 1992/1993 werd de opzet van de effectevaluatie aangepast en in 1994 viel het besluit om met een – met de voormeting identieke – nameting te schrappen. Het WODC zal in de loop van 1995 afzonderlijk nog wel rapporteren over zijn deel van de evaluatie, maar dit gebeurt dan in een enigszins beperkte vorm.

De totale evaluatie (zowel de proces- als de effectevaluatie) werd gefinancierd en stond onder leiding van de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling (CDWO) van het ministerie van Justitie.

1.1 Voorgeschiedenis

Het idee voor het experiment met een integrale aanpak van criminaliteit in een buurtbeheercontext is in 1989 ontstaan binnen een gezamenlijk ontwikkeltraject van het ministerie van Justitie en de gemeenten Dordrecht en Rotterdam. In de jaren zeventig was er een groot-scheepse stadsvernieuwingsoperatie in gang gezet door de rijksoverheid. Aan het eind van de jaren tachtig beraadde men zich in diverse steden op de vraag welk vervolg aan de miljardeninvesteringen in de stadsvernieuwing gegeven kon worden om de verbeterde kwaliteit van de fysieke woonomgeving te handhaven. Naar aanleiding hiervan stuitten de gemeenten vroeger of later op vraagstukken als: wijkveiligheid, buurtbeheer, de structuur van het ambtelijk apparaat en de organisatie en het bestuur van de lokale dienstverlening.

In het recente verleden had de gemeente Rotterdam bovendien ervaringen opgedaan met enkele criminaliteitspreventieve projecten, die tot het ontwikkelen van een

1] Zie circulaire DCP 90/176 D 24.

2] Buurtbeheerprojecten hebben gewoonlijk nog een derde doel: verbeteren van de leefbaarheid (zie ook § 3.1). Het ministerie van Justitie was hoofdzakelijk in de twee genoemde doelstellingen geïnteresseerd.

bepaalde methodiek hadden geleid. Deze methodiek wilde de gemeente graag gebruiken in een vervollexperiment. Het ministerie van Justitie zocht naar mogelijkheden om te experimenteren met criminaliteitspreventie, rekening houdend met de – toen recent bekend geworden – uitkomsten van het subsidieprogramma 'Samenleving en Criminaliteit' (Rook en Leeuwenburg, 1991). Eén van die uitkomsten was dat criminaliteitspreventieve maatregelen relatief het meest effect sorteren als de maatregelen onderling een grote samenhang vertonen en als ze worden gedragen door alle betrokken instanties. Men kon toen overigens nog niet aangeven welke combinatie van maatregelen en actoren onder welke omstandigheden het meest effectief is. In het eindrapport van de Stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit wordt daarom aanbevolen: "in de komende jaren in een aantal wijken projecten te entameren, gericht op een integrale aanpak van criminaliteit door overheid en particulieren. Aansluiting bij het beleid op het gebied van sociale vernieuwing bij de uitvoering van deze proefprojecten ligt naar het oordeel van de Stuurgroep voor de hand". De combinatie van de ideeën uit gemeenten en die van de rijksoverheid leidde tot een koppeling tussen beheer en criminaliteitspreventie. In die periode begon in Nederland de mening post te vatten dat beheer op kleinschalig niveau plaats dient te vinden: het wijk- of buurniveau. Hier en daar werd daarom geëxperimenteerd met 'wijkbeheer' of 'buurtbeheer'. Daarbij werd er veelal van uitgegaan dat beheer niet alleen van fysieke aard moet zijn, maar ook sociale aspecten dient te bestrijken. Veiligheid en criminaliteitspreventie waren onderwerpen die daarmee op de buurtbeheeragenda kwamen te staan.

Aldus werd besloten te experimenteren met criminaliteitspreventieve maatregelen, die in een wijk- of buurtbeheercontext plaatsvinden. In Dordrecht en Rotterdam werden in 1990 enkele projecten gestart. Het ministerie van Justitie stelde hiervoor subsidie beschikbaar, was betrokken bij de opzet van deze projecten en volgde ze van zeer nabij door deel te nemen in de begeleidingscommissie en het werkoverleg. Met een aantal andere gemeenten (onder meer Nijmegen) voerde het ministerie op dat moment gesprekken over het opzetten van vergelijkbare projecten.

Later in datzelfde jaar besloot het departement om op grotere schaal te gaan experimenteren met criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext. Begin september 1990 werd hiervoor subsidie beschikbaar gesteld, maar daarvoor kwamen alleen de Startgemeenten Sociale Vernieuwing in aanmerking. Zij konden (binnen zes weken na publikatie van de subsidieregeling) projectvoorstellen indienen. Begin december 1990 volgde de toekenning van subsidies. Selectiecriteria voor toekenning van de subsidie waren:

- Er dient sprake te zijn van een verhoogde concentratie van veelvoorkomende criminaliteit dan wel angst voor criminaliteit.
- Het project moet betrekking hebben op een geografisch afgebakende eenheid met primair een woonfunctie.
- Er dient (potentieel) kader in de buurt of wijk aanwezig te zijn. Dat wil zeggen: maatschappelijke organisaties (professioneel dan wel vrijwillig) die de buurtgerichte aanpak van criminaliteit kunnen ondersteunen.
- De buurt of wijk dient in relatieve rust te verkeren. Dat wil zeggen: er dient op korte termijn geen sprake te zijn van ingrijpende stedenbouwkundige veranderingen.

Op basis hiervan kwamen uiteindelijk achttien projecten, verdeeld over twaalf gemeenten in aanmerking voor de subsidie (zie schema 1). De reeds bestaande projecten werden bij deze regeling ondergebracht; hetzelfde geldt voor de projecten waarover de onderhandelingen reeds eerder gestart waren.

1.2 Buurtbeheer

Een definitie van buurtbeheer is onder meer te vinden in een publikatie van het ministerie van Justitie die in 1991 ter ondersteuning van de buurtbeheerprojecten is uitgebracht (de Waard, de Savornin Lohman, 1991): "Buurtbeheer is een geheel van activiteiten, gericht op het instandhouden dan wel verhogen van de waarde van een samenhangend stadsdeel. De activiteiten zijn gebaseerd op de bij bewoners/gebruikers van een buurt genventari-

seerde wensen en problemen, en worden uitgevoerd in nauwe samenspraak en samenwerking met bewoners/gebruikers". In het land circuleren echter vele definities van buurtbeheer. Zo hanteert de gemeente Deventer bijvoorbeeld een iets andere definitie, waarin sterker benadrukt wordt dat het om voortdurende zorg gaat: "Buurtbeheer is de continue zorg voor het leefmilieu in de buurt, waarbij het leefmilieu bestaat uit de beleving van: de technische kwaliteit van de aanwezige woningen, woonomgeving en voorzieningen; het aanwezige sociale klimaat in de buurt; de ruimtelijk-functionele kwaliteit van de stedebouwkundige structuur".

Algemene kenmerken van buurtbeheer zijn:

De buurt als eenheid.

Een kleinschalig, geografisch afgebakend gebied geldt als werkterrein.

gemeente	project/buurt
1 Amersfoort	Liendert
2 Amsterdam	Noord (Van der Pekbuurt)
3 Amsterdam	De Pijp (Smaragdbuurt)
4 Arnhem	Malburgen
5 Dordrecht	Bleijenhoek
6 Dordrecht	Oud Krispijn
7 Dordrecht	Staart (West)
8 Eindhoven	De Bennekel
9 Eindhoven	Woensel West
10 Enschede	Stroinkslanden/Wesselerbrink
11 Groningen	Beijum/Lewenborg
12 Groningen	Oosterparkwijk
13 Helmond	Binnenstad Oost
14 Maastricht	Malberg
15 Nijmegen	Wolfskuil
16 Rotterdam	Spangen
17 Rotterdam	Tarwewijk
18 Utrecht	West (Lombok)

Schema 1:
Overzicht van de
ondersteunde
projecten

Combinatie van beheertaken en beheerobjecten.

Beheer wordt in de praktijk gezien als een combinatie van beheertaken (fysiek-technisch, sociaal en financieel-economisch) en beheerobjecten (openbare ruimte, woningen, buurtbewoners). Fysiek-technisch beheer berust hoofdzakelijk bij de lokale overheid, woningcorporaties en particuliere woningbezitters. Sociaal beheer (gericht op bewoners en gebruikers) berust bij welzijnswerk (waaronder het opbouwwerk), hulpverlening (onder meer RIAGG, GG&GD), politie en de lokale overheid (welzijn, sociale zaken, onderwijs, sport en recreatie, wonen en werken, cultuur). Met het financieel-economisch beheer hebben alle hiervoor genoemde instanties te maken.

Een gebiedsgerichte werkwijze.

Organisatie van de werkzaamheden rond buurten in plaats van rond vakspecialismen. Geen beleidsvelden (sectoren), maar geografische gebieden als organisatieprincipe. De invoering van buurtbeheer heeft gewoonlijk gevolgen voor de organisatiestructuur van beheerinstanties. Niet voor niets noemde de toenmalige burgemeester van Deventer, C. Waal, buurtbeheer "overwegend een organisatieprobleem": bestaande werkzaamheden worden op andere wijze georganiseerd.

Een integrale aanpak.

Het aanpakken van problemen in hun onderlinge samenhang door een gecoördineerd netwerk van relevante instanties en bewoners. Goed beheer is pas mogelijk als beherende instanties (waaronder de bewoners) met elkaar samenwerken en de activiteiten op elkaar afstemmen.

Bottom-up organisatie van de activiteiten.

Vanuit de veronderstelling dat de uitvoe-

renden het meeste zicht hebben op wat er moet gebeuren aan beheer (zij vormen immers de 'ogen en oren op straat', zij signaleren de problemen), kunnen zij zelf het beste de te ondernemen werkzaamheden vaststellen. Het hoger en middenkader dient daarvoor de vereiste randvoorwaarden te scheppen en daarbij te sturen op hoofdlijnen. Ook de plannen en voorstellen worden op het onderste niveau geboren (afkomstig van hetzij uitvoeren, hetzij van bewoners en naar boven doorgespeeld, waar ze worden geïntegreerd in de beleidsvisie van de lokale overheid. Het zwaartepunt van de actie ligt bij buurtbeheer dus op het uitvoerende niveau.

Inspelen op wensen en behoeften bewoners en gebruikers.

Direct in het verlengde van het bottom-up principe ligt de gedachte om de werkzaamheden te organiseren rond de wensen en behoeften van bewoners/gebruikers; zij signaleren 'gratis' wat er mis is, zij zijn degenen die je als instantie graag tevreden wilt stellen. Het gaat erom te luisteren naar wat ze te melden hebben en de activiteiten daarnaar te richten. Dit vanuit de filosofie dat de bewoners een gemeentebestuur kiezen om hun belangen te behartigen. Dat bestuur is er voor de bewoners en niet omgekeerd. Dit betekent dat niet de dictatuur van het rooster ('er moet dit jaar zoveel m2 straatklinkers weggezet worden' of 'zoveel meter straat geveegd worden'), maar een inventarisatie onder bewoners de basis vormt voor de activiteiten³.

Communicatie met bewoners.

Bewoners worden – voor zover mogelijk – tijdig op de hoogte gesteld van wat er gaat gebeuren, er wordt meegedeeld wat er met hun wens of klacht is gedaan en hun wordt ook verteld waarom iets eventueel niet

3] Dit geldt uiteraard niet voor buurtoverstijgende activiteiten zoals groot onderhoud aan riolering, trambanen, etc.

kan. Achterliggend idee is dat bewoners serieuze gesprekspartners zijn, volwassen mensen in plaats van lastige entiteiten die steeds over de mooie planning heen proberen te walsen. Bewoners en gebruikers worden daarom betrokken in overlegorganen om in 'nauwe samenspraak' de buurtbeheeractiviteiten vast te stellen.

Bewoners betrekken bij de uitvoering.

Bewoners kunnen niet alleen wensen en klachten uiten, ze kunnen ook behulpzaam zijn bij de uitvoering van de werkzaamheden. Bewoners blijken bijvoorbeeld vaak best bereid om een plantsoen, plein of binnenterrein te adopteren en zelf te beheren. Het verhoogt de betrokkenheid van bewoners bij hun omgeving en het scheelt de formele beheerder capaciteit die elders aangewend kan worden.

1.3 Doel van de procesevaluatie

In het algemeen staat bij een procesevaluatie de beschrijving centraal van wat men heeft gedaan en hoe men dat vormgegeven heeft ⁴.

De wat-vraag betekent dat maatregelen en handelingen beschreven worden. De hoe-vraag houdt in dat de context bestudeerd wordt waarin die maatregelen plaatsvonden. Hierbij kan men denken aan organisatiestructuren, financiering, informatie en communicatie, weerstanden, knelpunten en hun oplossingen, veranderingen die zijn ontstaan door het project, invloed van omgevingsfactoren, begeleiding van het project.

Ook is het van belang dat de procesevaluatie zoveel mogelijk aansluit op een effectevaluatie om eventueel gevonden effecten zo goed mogelijk te kunnen verklaren. Daarnaast dient de procesevaluatie inzicht te verschaffen in de benodigde randvoor-

waarden voor succesvolle implementatie van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext.

De vragen die door de procesevaluatie beantwoord moesten worden, luiden als volgt:

- Welke maatregelen zijn er getroffen?
- Hoe (en hoe goed) is criminaliteitspreventie ingebed in het totale buurtbeheerbeleid (qua organisatie, draagvlak, middelen)?
- Hoe verloopt de invoering en uitvoering van de criminaliteitspreventieve maatregelen? Welke factoren werken daarbij bevorderend of belemmerend?
- Welke relatie is er tussen deze factoren en de bredere buurtbeheeraanpak (bijvoorbeeld verbeterde samenwerkingsrelaties, hogere bewonersparticipatie)?
- In hoeverre worden de bekende problemen met de invoering van de criminaliteitspreventie in probleembuurtten (wantrouwen, lage participatiegraad, continueitsproblemen, sectorale tegenwerking) ondervangen of verminderd door de buurtbeheeraanpak?
- Welke randvoorwaarden moeten (dus) vervuld zijn, wil criminaliteitspreventie succesvol ingevoerd worden in dit type buurten?

Deze vragen worden in de volgende hoofdstukken beantwoord.

In hoofdstuk 2 wordt beschreven welke maatregelen er in de achttien projecten zijn genomen; voorts vindt een classificatie van deze maatregelen plaats. In hoofdstuk 3 komen de andere vragen aan de orde.

1.4 Opzet van de procesevaluatie

Niet alle achttien projecten zijn even diepgaand geëvalueerd. Er waren drie 'evaluatietrajecten' (zie schema 2):

- minder-diepgaand: hierbij zijn alleen bij

4) Zie bijvoorbeeld het Basisboek Criminaliteitspreventie, hoofdstuk Evaluatie. Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, 1994.

- aanvang en aan het einde van de projectperiode gegevens voor de evaluatie verzameld;
- diepgaand: hierbij zijn daarnaast ook tijdens de uitvoering van de projecten regelmatig gegevens ten behoeve van de evaluatie verzameld;
 - uitgebreid: bij deze variant heeft gedurende de hele looptijd van het project begeleiding en advisering plaatsgevonden. ■

Schema 2: Bronnen en instrumenten per evaluatietraject

Traject	bronnen en instrumenten
minder-diepgaand (11 projecten):	– enquête onder sleutelpersonen ⁵ – 2 interviews met coördinator (nl. bij begin en eind van het experiment) – journaals
diepgaand (2 projecten ⁶):	– enquête onder sleutelpersonen – jaarlijkse interviews met coördinator – journaals – documentanalyse
uitgebreid (5 projecten ⁷):	– enquête onder sleutelpersonen – jaarlijkse interviews met coördinator – journaals – jaarlijkse rapportages – begeleiding en advisering – inzoom-studies

5] Een sleutelpersoon is een vertegenwoordiger van een bij het project betrokken instantie.

6] Eindhoven-De Bennekel, Arnhem-Malburgen

7] Dordrecht (3 projecten), Amsterdam-Noord (Van der Pek-buurt) en Amsterdam-De Pijp (Diamantbuurt).



Maatregelen en activiteiten

2.1 Begripsafbakening

Bij het beschrijven van de maatregelen die in de achttien buurtbeheerprojecten zijn genomen, wordt uitgegaan van het doel waarop ze zijn gericht:

- preventie of vermindering van zowel criminaliteit als de angst daarvoor;
- verbetering van de fysieke leefbaarheid;
- verbetering van de sociale leefbaarheid.

Zo komen we tot drie gebieden waarop in de buurtbeheerprojecten activiteiten zijn ondernomen.

Opvallend is dat veel activiteiten niet van uitvoerende, maar van voorwaardenscheppende aard waren. Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen uitvoerende en voorwaardenscheppende activiteiten.

Alleen de uitvoerende activiteiten worden maatregelen genoemd. Het begrip maatregel wordt gereserveerd voor activiteiten op de werkvloer, zoals verlichting aanbrengen, een voorlichtingscampagne houden, een hek plaatsen, een rondhangplek voor jongeren maken en dergelijke.

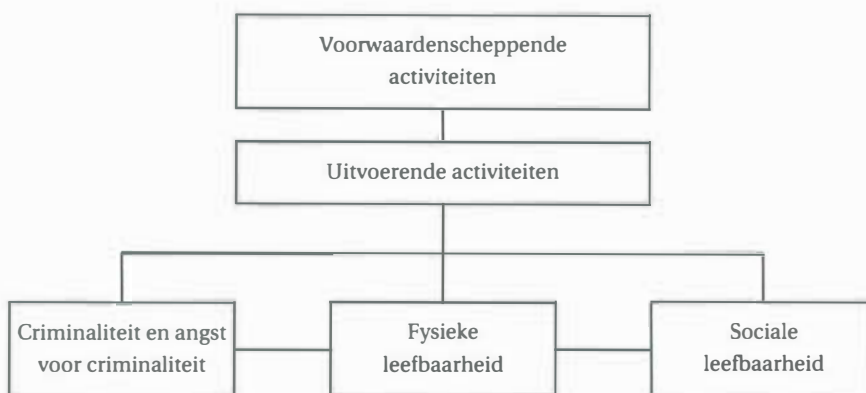
Er zijn twee soorten uitvoerende maatregelen:

- Uitvoerende activiteiten die op criminaliteitspreventie of -bestrijding zijn gericht, worden preventiemaatregelen genoemd.
- Uitvoerende activiteiten die op (fysieke of sociale) leefbaarheid zijn gericht, worden leefbaarheidsmaatregelen genoemd.

Onder voorwaardenscheppende activiteiten vallen bijvoorbeeld het instellen van een overleg, het oprichten van een klachtenmeldpunt, coördinerende activiteiten, afstemming tussen instanties en dergelijke.

De preventiemaatregelen zullen niet inhoudelijk beschreven worden (tenzij het om betrekkelijk nieuwe maatregelen gaat), omdat ze inmiddels bekend worden verondersteld. De preventiemaatregelen worden alleen geclassificeerd met behulp van een model (zie § 2.2).

Belangrijker is de context te beschrijven waarin de preventiemaatregelen hebben



Schema 3:
Activiteiten en
maatregelen

Preventiemaatregelen

Leefbaarheidsmaatregelen

plaatsgevonden. Uitgaande van schema 3 betekent dit dat de aandacht uitgaat naar de leefbaarheidsmaatregelen (zie § 2.3) en de voorwaardenscheppende activiteiten (§ 2.4). In hoeverre er sprake is geweest van een integrale aanpak, dat wil zeggen een samenhang tussen maatregelen en tussen actoren, staat centraal in § 2.5.

2.2 Classificatie van de preventiemaatregelen

In deze paragraaf presenteren we een classificatie van de criminaliteitspreventieve maatregelen die in de achttien projecten zijn genomen. De classificatie geschiedt met behulp van het zogenaamde preventiemodel.

Preventiemodel

Aan de hand van een combinatie van het preventiemodel van Polder en Van Vlaardingen (1992) en de maatregelenmatrix van Van Dijk en De Waard (1991) worden alle genomen criminaliteitspreventieve maatregelen geassocieerd. In het preventiemodel worden drie dimensies onderscheiden:

- de oriëntatie: een dader-, slachtoffer-, situatie- of delictgerichte;
- het bereik: welke daders, delicten en/of situaties;
- de strategie: een op baten, inspanning, sanctiekans, sanctie en/of moraal gerichte.

Oriëntatie

Met het begrip oriëntatie wordt aangegeven op wie (daders, slachtoffers) of wat (situaties, delicten) een maatregel is gericht:

- Een dadergerichte maatregel houdt een poging in tot het beïnvloeden van (potentiële) daders buiten de delictsituatie om, bijvoorbeeld projecten om te

voorkomen dat allochtone jongeren afglijden naar de maatschappelijke marge.

- Een slachtoffergerichte maatregel is gericht op het verhogen van de preventiebereidheid, het versterken van de sociale controle en het verminderen van de angstgevoelens van (potentile) slachtoffers, bijvoorbeeld het aanstellen van een buurtconciërge in een wooncomplex voor ouderen.
- Een situatiegerichte maatregel betekent een ingreep op een bepaalde delictplek en/of een ingreep tijdens een bepaalde delictperiode, bijvoorbeeld de periode rond de jaarwisseling.
- Met een delictgerichte maatregel wordt beoogd één of meer specifieke delicten te voorkomen, bijvoorbeeld hang- en sluitwerk verbeteren, is gericht op het delict woninginbraak. Als een maatregel niet delictgericht is, heeft hij betrekking op criminaliteit in het algemeen.

Een maatregel kan overigens ook verschillende oriëntaties hebben en tegelijkertijd bijvoorbeeld situatie- en dadergericht zijn. De categorieën zijn dus niet wederzijds uitsluitend. De totaal aantallen die in de hierbij afgedrukte maatregelenmatrix vermeld staan, hebben derhalve geen relatie tot het werkelijke aantal getroffen preventiemaatregelen.

Bereik

Het bereik geeft aan wat de omvang is van de groep, of van het gebied waarop de maatregel is gericht. Om aan te geven op welke daders, slachtoffers, delicten of situaties een preventiemaatregel is gericht, maken we gebruik van het onderscheid tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie van Van Dijk en De Waard (1991).

- Primaire preventie behelst activiteiten die op de totale buurtbevolking zijn

gericht. Enkele voorbeelden hiervan zijn: algemene voorlichtingscampagnes, wet- en regelgeving, het verbeteren van hang- en sluitwerk in de hele buurt en het openen van een vandalisme-telefoonlijn.

- Secundaire preventie omvat maatregelen die gericht zijn op specifieke risicogroepen of risicoplekken. Voorbeelden hiervan zijn het randgroepjongerenwerk, pleintoezicht, het aanbrengen van verlichting in achterpaden, preventieprojecten om afglijden van allochtone jongeren naar criminaliteit te voorkomen.
- Tertiaire preventie is gericht op personen of situaties die vanuit het perspectief van criminaliteit problematisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn de Halt-afdoening, het wegnemen van enge plekken, het afsluiten van schoolpleinen, huisuitzetting van drugsdealers en de aanpak van stelselmatige daders.

Strategie

Met de term strategie wordt aangeduid op welke keuzeterm(en) van de dader (baten, inspanning, sanctiekans, sanctie en/of moraal) een maatregel is gericht. Met keuzetermen worden de kosten- en batenfactoren aangeduid die potentiële daders – naar wordt verondersteld – tegen elkaar afwegen om tot een besluit te komen of zij een delict al dan niet zullen plegen. Aan de batenkant gaat het om voldoening, sociale baten (status), buit; aan de kostenkant om inspanning, sanctiekans (bestaande uit pakkans en uitvoeringskans), sanctie (formeel of informeel) en moraal (geïnternaliseerde waarden en normen). Dit houdt in dat bij slachtoffergerichte preventie niets over de strategie gezegd kan worden, omdat dergelijke maatregelen per definitie niet op het beïnvloeden van daders gericht zijn.

De maatregelen die nog uitgevoerd moeten worden in de projecten (niet alle projecten zijn afgerond) zijn hier (uiteraard) niet bij inbegrepen.

Bereik en oriëntatie

We brengen de maatregelen die in de achttien geëvalueerde projecten genomen zijn onder op basis van het bereik en de oriëntatie van de maatregelen.

Er moet een aantal voorbehouden worden gemaakt. Er kan niet met zekerheid gesteld worden of de overzichten van maatregelen per project compleet zijn. De onderstaande classificatie is dus niet meer dan indicatief.

Wanneer de achttien projecten met een 'helikopterblik' worden beschouwd, blijkt dat de nadruk van de genomen criminaliteitspreventieve maatregelen qua bereik heeft gelegen bij secundaire en tertiaire preventie. Dat wil zeggen dat het merendeel der preventiemaatregelen gericht was op risicoplekken of -groepen en op reeds problematische plekken of groepen. Preventiemaatregelen die op de hele projectbuurt betrekking hadden, zijn dus relatief ondervertegenwoordigd. Op basis van de oriëntatie blijken alle categorieën in ongeveer gelijke mate aan bod te zijn gekomen.

Relatief veel nadruk lijkt te hebben gelegen op tertiaire dadergerichte preventie, relatief weinig op primaire dadergerichte preventie. Dit hangt samen met het feit dat in een aantal projecten vrij uitgebreid is opgetreden tegen drugsoverlast, criminele of probleemjongeren en veroorzakers van woonoverlast. Er zijn relatief veel sanctionerende maatregelen genomen, zoals onder meer huisuitzetting, lik-op-stuk aanpak en afdoening via Halt. Opvallend is dat er apart melding van gemaakt wordt dat een Algemene Plaatselijke Verordening

Oriëntatie	Bereik		
	primaïr	secundair	tertiair
dader	– preventieweek	– jongerenactiviteiten; voorlichting aan jongeren – rondhangplek – trapveld – sport – cursus sportleider	– Halt-aanpak – gedragsafspraken met jongeren – spijbelaanpak Turkse jongeren – opvoedingsproject Marokkaanse jeugd – hulpverlening aan jongeren – lik op stuk – huisuitzetting/ontmoediging drugsdealers – afspraken met dealpanden – handhaving APV huisvuil – verbaliseren i.v.m. hondepoep – sancties tegen veroorzakers woonoverlast – aanpak stelselmatige daders
slachtoffer	– cursus sociale veiligheid	– buurtconciërges – cursus zelfverdediging voor vrouwen – cursus weerbaarheid ouderen – avondvervoer voor ouderen	– stimuleren aangiftebereidheid
delict	– hang- en sluitwerk hele buurt – klachtenmelding drugsoverlast – voorlichting inbraakpreventie – verwijderen graffiti – herstel van vernielingen – fietsenstalling	– hang- en sluitwerk buurtdelen – voorlichting Halt op scholen – vandalismevoorlichting aan ouderen over straatroof – recreatieve activiteiten voor jeugd in vakantieperioden	– straatverbod vandalen – beschilderen sportzaal i.v.m. graffiti – sluiten koffie-shops – acties tegen drugstoerisme
situatie	– vestiging politiepost – meldingen van straat preventiecommissies – meer politiesurveillance – klachtenafhandeling onveilige situaties – buurtpreventie hele buurt	– aanbrengen of verbeteren verlichting – afsluiten brandgangen, portieken, schoolpleinen – snoeien groen ter bevordering sociale controle – buurtpreventie buurtdelen	– gerichtere politiesurveillance – speeltuintoezicht – bewonerstoezicht op gemeentebezit – toezicht tijdens stadsvernieuwing – huismeesters – anti-klimijzers – verwijderen zitbanken – verwijderen autowrakken

Schema 4: Bereik en oriëntatie van de maatregelen

(APV) wordt gehandhaafd en dat er wordt geverbaliseerd. Kennelijk behoorde dit niet meer tot de gebruikelijke procedures.

Strategie

In schema 5 wordt weergegeven op welke keuzetermen de maatregelen gericht waren. De keuzetermen zijn in ongeveer gelijke mate vertegenwoordigd.

Relatief nieuwe preventiemaatregelen die in het kader van het experiment zijn genomen, zijn de aanpak van stelselmatige daders en de aanpak van woonoverlast.

Woonoverlast

In veel projecten is woonoverlast een belangrijk aandachtsgebied geweest. Veelal stuitte men hierop na het voltooiën van de fysieke leefbaarheidsmaatregelen. Bewoners die gemerkt hadden dat hun klachten over fysieke leefbaarheid naar tevredenheid werden afgehandeld, kwamen ook met klachten op sociaal terrein, met name overlast van drugshandel, illegale bewoning, geluidsoverlast, vervuiling en vandalisme. De aanpak van de problemen lag voornamelijk op het sanctionerende vlak, hetzij aan de hand van

Keuzetermen	Omschrijving	
baten	- graffiti verwijderen - herstel van vernielingen - beschilderen sportzaal - activiteiten aanbod jeugd en jongeren	- inrichten rondhangplekken - aanleggen trapvelden - sportstimuleringsprojecten - aanbieden opleiding tot sportleider
inspanning	- verbeteren hang- en sluitwerk - afsluiten brandgangen, portieken, enz. - aanbrengen anti-klimijzers	- fietsenstalling - verwijderen zitbanken in verband met graffiti en brandstichting
sanctiekans	- toezichthouders - meer of gericht politie-surveillance - aanbrengen en verbeteren verlichting	- snoeien groen - buurtpreventie in delen van de buurt - stimuleren aangiftebereidheid
sanctie	- sancties tegen veroorzakers woonoverlast - huisuitzetting drugsdealers - sluiten koffieshops - acties tegen drugstoerisme - handhaving APV huisvuil	- verbaliseren in verband met hondepoep - Halt-afhandeling - lik-op-stuk beleid - straatverbod voor vandaliserende jongeren - aanpak stelselmatige daders
moraal	- jongerenprojecten (opvoeding, hulpverlening, spijbelen) - activiteiten aanbod voor jeugd en jongeren - voorlichting Halt - vandalisme-voorlichting	- drugsvoorlichting - preventieweek - gedragsafspraken met jongeren - afspraken met drugspannen

Schema 5: Strategie van de preventieve activiteiten

juridische instrumenten, hetzij aan de hand van nieuw ontwikkelde procedures. Zo werd bijvoorbeeld overgegaan tot huisuitzetting bij structurele woonoverlast. Deze sanctionerende aanpak is effectief gebleken. Nog niet bekend is of het effect van blijvende aard is. In één project is geconstateerd dat enkele overlastgevende bewoners (drugsdealers) weer zijn teruggekeerd.

In één project heeft men naast het toepassen van sancties ook een gedoogbeleid ontwikkeld: het maken van afspraken met dealpanden over voorwaarden (tijden, plaatsen, afval) waaronder drugshandel oogluikend wordt toegestaan. Deze aanpak blijkt tot op heden effectief te zijn.

Deze problematiek werd steeds aangepakt door een samenwerkingsverband van actoren (met name politie en woningcorporatie, maar soms ook gemeente, opbouwwerk en het Openbaar Ministerie), die elk de maatregelen troffen die tot hun vakgebied behoorden. Ten aanzien van het probleemveld 'woonoverlast' was dus sprake van een integrale aanpak.

2.3 Leefbaarheidsmaatregelen

Het kenmerkende van het experiment was dat, naast de preventiemaatregelen, ook maatregelen op het gebied van de fysieke en sociale leefbaarheid zijn genomen. Deze maatregelen worden nu beschreven. Voorts zijn er tal van voorwaardenschepende activiteiten ondernomen, die deel uitmaken van de buurtbeheercontext.

Fysieke leefbaarheid

Een flink deel van de maatregelen was gericht op het verbeteren van de fysieke leefbaarheid. Het gaat voor een deel om achterstallig onderhoud, voor een deel om regulier onderhoud en voor weer een ander deel om het aanbrengen van extra

voorzieningen, waarmee wordt beoogd de leefbaarheid te verhogen.

In de buurtbeheerprojecten werd veelal begonnen met een aanpak van de fysieke leefbaarheid. Pas later volgden dan de aanpak van criminaliteit en sociale leefbaarheid. Alvorens tot uitvoering werd overgegaan, werden dikwijls de verschillende fysieke maatregelen op elkaar afgestemd.

Relatief nieuw in deze categorie is het aanstellen van onderhoudsploegen voor speciale onderhoudsactiviteiten: de buurtbeheerploeg. Deze maatregel is in het merendeel van de projecten toegepast.

Buurtbeheerploeg

Dit verschijnsel staat ook bekend onder tal van andere namen, zoals buurtonderhoudsploeg, wijkonderhoudsploeg, buurtserviceteam. De buurtbeheerploeg kende gewoonlijk een multi-disciplinaire samenstelling en heeft zich beziggehouden met onderhoudsactiviteiten zoals:

- opruimen grofvuil/zwerfvuil;
- verwijderen graffiti;
- onderhouden speelterreinen;
- aanvullend onderhoud openbaar groen (papier opruimen, extra schoffelbeurt, maaien);
- reparaties wegdek (stoeptegels);
- schoonhouden openbaar water en klein onderhoud walkanten;
- op afroep ophalen van grofvuil (wit- en bruingoed);
- vegen rondom glasbakken;
- verzorgen brandgangen;
- snoeien op onveilige plaatsen;
- nazorg bij graveer- en inbraakpreventieacties;
- ondersteuning buurtkrant;
- voorlichting publiek.

De ploegen waren dikwijls samengesteld uit langdurig werklozen – vaak uit de

betreffende buurt – die in het kader van een banenpool- of andere werkgelegenheidsregeling in de gelegenheid werden gesteld hun kansen op regulier werk te vergroten.

Een knelpunt bleek, dat er – met name wanneer het banenpoolers betrof – vaak een groter beroep op begeleiding werd gedaan dan verwacht. De opzichter van de ploeg was niet altijd gekwalificeerd om de gewenste begeleiding te geven. In een aantal projecten heeft men dit knelpunt tijdig voorzien en heeft men de begeleiding ondergebracht bij een afzonderlijke organisatie.

In veel projecten bestond er afstemmingsproblematiek tussen normaal en speciaal onderhoud: de grenzen waren niet voor alle betrokkenen even vanzelfsprekend. Daarbij kwam dat de reguliere beheerinstanties zich – in ieder geval in het begin van de experimentperiode – in hun bestaan bedreigd voelden.

In het algemeen werd het werk van de buurtbeheerploeg door de bewoners zeer gewaardeerd, vroeger of later ook door de beheerinstanties. Het werk voorzag in een behoefte, waarin door de reguliere beheerinstanties niet (meer) kon worden voorzien: het detail-onderhoud. Voorts vormde de buurtbeheerploeg voor de reguliere beheerinstanties een signalerend orgaan: de 'ogen en oren in de buurt'.

Sociale leefbaarheid

In het kader van sociale leefbaarheid zijn voornamelijk maatregelen getroffen die betrekking hebben op jongeren en op integratie van bevolkingsgroepen.

Wat jongeren betreft, valt te constateren dat er twee typen projecten en activiteiten zijn opgezet. Enerzijds activiteiten om te voorkomen dat jongeren in problemen raken: hulpverlenende en opvoedende

projecten, maar ook het aanbieden van sport- en spelmogelijkheden en andere activiteiten om te voorkomen dat jongeren uit verveling ongewenst gedrag vertonen. Anderzijds sanctionerende activiteiten om reeds in problemen geraakte jongeren te corrigeren. Opvallend is in dit verband de nadruk op alternatieve sancties. In het algemeen valt op dat er ten aanzien van jongeren dikwijls clusters van samenhangende maatregelen of activiteiten zijn uitgevoerd waarbij diverse actoren waren betrokken. Er is op dit onderdeel dus van een integrale aanpak sprake geweest.

Een thema dat binnen het kader van het onderhavige experiment moeilijk aan te pakken bleek, is de onderlinge integratie van buurtbewoners, hetzij van verschillende leeftijdsgroepen, hetzij van verschillende etnische groepen, hetzij van verschillende milieus.

In enkele projecten heeft men zich met deze thematiek beziggehouden. De aanpak was divers van aard; soms trachtte men de diverse groepen bewoners op informele wijze met elkaar in contact te brengen via het organiseren van evenementen (voetbaltoernooi, braderie) of rondom een gemeenschappelijk thema (bewonersbijeenkomsten per woonblok), in een ander geval trachtte men via kennisoverdracht (voorlichting over diverse culturen) meer begrip te kweken, en in weer een ander geval trachtte men allochtone bewoners van uiteenlopende herkomst te organiseren tot een soort belangengroep. Deze laatste aanpak is geen gelukkige gebleken: de allochtone bewoners voelden zich aangesproken op het hebben van een niet-Nederlandse achtergrond. De groep allochtonen was van een dermate heterogene samenstelling (ongeveer tachtig nationaliteiten) dat de bewoners zich onderling niet verwant voelden. Van de

andere wijzen van aanpak is nog geen resultaat bekend.

2.4 Voorwaardenschepende activiteiten

In het begin van dit hoofdstuk werd al opgemerkt dat opvallend veel activiteiten van voorwaardenschepende aard zijn geweest. Een integrale aanpak vergt immers samenwerking en afstemming met andere actoren, in dit geval beheerpartners. Dit verklaart waarom er naar verhouding veel aandacht is besteed aan organisatorische activiteiten.

Multi-disciplinair overlegplatform

- opzetten van een beheeroverleg;
- inventariseren en afstemmen van onderhoudsprogramma's van de betrokken beheerinstanties.

Signalering

- regelmatig (gezamenlijk) schouwen door alle betrokken beheerinstanties;
 - opzetten van een klachtenmeldpunt en/of spreekuur van één of meerdere van de betrokken beheerinstanties;
- soms ook:
- het opzetten van bewonersnetwerken van waaruit onregelmatigheden gemeld worden.

Middelen

- verkrijgen van een wijkgebonden en vrij besteedbaar budget;
- wijkpost met loketfunctie of behuizing voor klachtenmeldpunt.

Informeren van bewoners

- brochure wijkbeheer huis-aan-huis verspreid;
- regelmatige berichtgeving in wijk- en buurtkranten;
- uitgave van afzonderlijke buurtbeheer

- krant voor (en door) buurtbewoners;
- samenstellen buurtgids met adressen en telefoonnummers van relevante (beheer)instanties;
- informatiebijeenkomsten.

Betrekken van bewoners

- organiseren van bewoners in een bewonersplatform of verhogensbestaande organisatiegraad van bewoners;
- bewonersparticipatie trachten te verhogen (bijvoorbeeld door een deel van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buurt aan bewoners over te dragen);
- bewoners de aansturing laten verzorgen van de activiteiten (onder meer via bewonersbijeenkomsten, enquête, klachtenmelding, deelname in projectorganisatie).

2.5 Samenhang tussen de activiteiten

Een integrale aanpak houdt in dat er samenhang tussen de maatregelen en activiteiten, alsmede samenwerking en coördinatie tussen actoren wordt nagestreefd (zie ook hoofdstuk 1). In het hierna volgende wordt nagegaan in hoeverre er samenhang tussen de activiteiten heeft bestaan.

Relaties

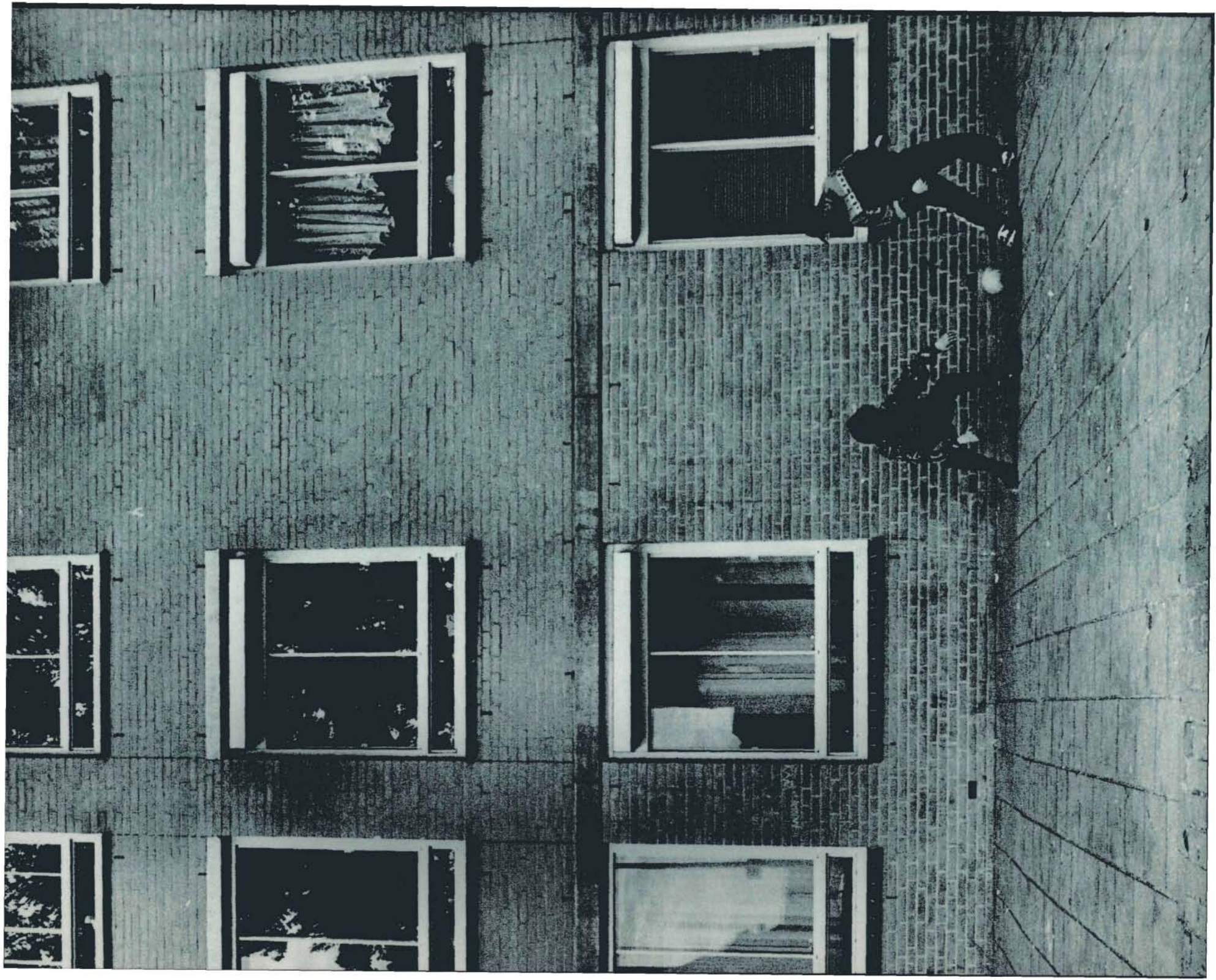
Allereerst worden de relaties tussen maatregelen op uitvoerend niveau bekeken.

- Het gezamenlijk uitvoeren van beheeractiviteiten door instanties voor fysiek beheer (dienst openbare werken, dienst groen, en dergelijke), voor veiligheid (zoals politie, bureau Halt) en voor sociaal beheer (onder meer dienst welzijn, welzijnswerk) is een voorbeeld van een samenhang tussen leefbaarheids- en preventiemaatregelen. Dit is in vrijwel alle projecten gebeurd.

- Meer concreet kunnen in dit verband genoemd worden: activiteiten gericht op sociale veiligheid, zoals verbeteren openbare verlichting, snoeien van groen, afsluiten terreinen, aanbrengen verlichting in achterpaden (zowel fysiek beheer als preventie). Deze combinatie kwam veelvuldig voor in de projecten. Wanneer deze activiteiten werden uitgevoerd door een additionele onderhoudsploeg en/of door bewoners, dan was er bovendien sprake van een relatie met sociale leefbaarheid: het bieden van werkgelegenheid en/of het stimuleren van contacten tussen bewoners.
 - De aanpak van drugsproblematiek heeft relaties met alle drie de domeinen: criminaliteit (drugshandel en -gebruik), sociale leefbaarheid (overlast) en fysieke leefbaarheid (vuile spuiten en dergelijke).
 - De aanpak van jongerenproblematiek heeft relaties met sociale leefbaarheid (de jongeren vallen minder mensen lastig op straat, ze vervelen zich minder; aanbieden alternatieve voldoening in de vorm van sport en spel, voorkomen van maatschappelijke marginalisering door hulpverlening, verhogen van maatschappelijke kansen onder meer door huiswerkbegeleiding, cursus sportbegeleider), criminaliteit (afspraken over gedragsverandering, voorkomen van vandalisme en winkeldiefstal onder meer door spijbelgedrag aan te pakken, vroeg ingrijpen in criminele carrière; zij leren andere bezigheden om voldoening aan te ontnemen) en fysieke leefbaarheid (afname van graffiti, vernielingen en vervuiling; aanleg van trapveld, rondhangplekken).
 - Toezichthoudende maatregelen hebben betrekking op fysieke leefbaarheid (kleine reparaties worden verricht, vervuiling wordt aangepakt), op criminaliteit (vandalisme en dergelijke) en soms ook op sociale leefbaarheid (contacten tussen toezichthouder en bewoners, aanscherping van de normen).
 - Buurtpreventie heeft verbanden met criminaliteit (sociale controle op crimineel gedrag) en sociale leefbaarheid (de contacten tussen bewoners nemen toe, er ontstaat een gevoel van 'samen staan we pal voor onze buurt').
 - Het laten verwijderen van graffiti door de daders (Halt-aanpak) heeft zowel raakvlakken met preventie als met fysiek beheer.
 - Snel herstel van vernielingen heeft betrekking op zowel preventie (van erosievandalisme) als fysieke leefbaarheid (toonbare woonomgeving).
 - Het aanbrengen van beter hang- en sluitwerk gebeurde vaak door een buurtbeheerploeg of buurtconciërges. In die gevallen is er sprake van een combinatie van de domeinen preventie (van inbraak) en sociale leefbaarheid (werkgelegenheid, contacten met bewoners).
 - De activiteiten met betrekking tot woonoverlast hebben betrekking op alle drie de domeinen (criminaliteitspreventie: maatregelen tegen drugshandel, illegale bewoning; sociale leefbaarheid: maatregelen tegen geluidsoverlast, drugsoverlast, illegale bewoning; fysieke leefbaarheid: maatregelen tegen vervuiling, hondepoepl).
- Nadat in het voorafgaande de relaties tussen de maatregelen op uitvoerend niveau zijn bekeken, wordt de aandacht nu gericht op relaties tussen voorwaarden-scheppende en uitvoerende activiteiten.
- Multi-disciplinair beheeroverleg: het samenwerken en afstemmen van beheeractiviteiten heeft betrekking op zowel fysieke en sociale leefbaarheid als criminaliteit.

- Gezamenlijke klachtensignalering: in veel projecten was er één meldpunt voor klachten op alle beheer- en veiligheidsgebieden, waar de projectdeelnemers zich mee bezighouden.
- Buurtbeheerploeg: het instellen van een buurtbeheerploeg is een voorwaarde die raakt aan fysiek beheer en criminaliteitspreventie.
- Middelen: het integreren van de (onderhouds)budgetten van betrokkenen – wat overigens lang niet altijd gebeurde – is een voorwaardenscheppende activiteit die op alle domeinen invloed heeft. Voorts kan het beschikken over een vrij besteedbaar wijkbudget een 'smeerolie-functie' hebben in alle domeinen.
- Verder zijn in het kader van Sociale Veiligheid bewonersnetwerken opgezet die onregelmatigheden melden. Elke deelnemer van een dergelijk netwerk vormt weer een mini-meldpuntje (bijvoorbeeld voor een straat) waar andere bewoners terecht kunnen met meldingen. Op die wijze wordt dus zowel aan preventie gedaan als het contact tussen bewoners bevordert (sociale leefbaarheid). Voor zover de bewoners meldingen doen op het terrein van fysiek beheer, bevorderen ze bovendien de fysieke leefbaarheid.
- Integratie van bevolkingsgroepen creëert sociale leefbaarheid (bewoners kunnen elkaar bijvoorbeeld makkelijker aanspreken, ook op ongewenst gedrag) en een groter gevoel van veiligheid waardoor minder vermijdingsgedrag kan optreden.
- Uitgifte van objecten (groen, huurwoningen) in zelfbeheer heeft raakvlakken met fysiek beheer en – via sociale controle – wellicht ook enigermate met criminaliteitspreventie.
- Het informeren van bewoners (bijvoorbeeld via een buurtkrant, buurtgids,

brochures, buurtbijeenkomsten) heeft raakvlakken met sociale leefbaarheid (er wordt een binding tussen buurtbewoners gecreëerd), maar ook met fysieke leefbaarheid en criminaliteit (er worden wegen bekend gemaakt voor het bereiken van beheerinstanties, dus men kan hiervan gebruik maken bij klachten of meldingen over fysiek beheer en criminaliteit). ■



Ervaringen

3.1 Algemeen

In 1991 stelde het ministerie van Justitie subsidie beschikbaar aan achttien projecten in twaalf gemeenten om te experimenteren met criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext. Het departement beoogde hiermee op experimentele wijze te leren onder welke voorwaarden een integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurtniveau succesvol kan plaatsvinden.

Positieve resultaten

Het experiment is overwegend gunstig verlopen en heeft op een aantal terreinen tot positieve resultaten geleid.

Met name de integrale afstemming van beheer- en preventieactiviteiten wordt vrijwel unaniem positief beoordeeld. Ook de inbedding van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext heeft veel instemming vanuit de projecten geoogst. Bij veel van de betrokken beheerinstanties is (meer, en bredere) aandacht ontstaan voor wijkveiligheid. De afstemmings- en overlegvormen zijn dikwijls zo goed bevalen, dat ze structureel ingevoerd zijn geraakt.

Een ander succes vormde de additionele onderhoudsploeg, die met name voor bewoners zichtbare resultaten boekte.

Ook zijn er positieve effecten op de leefbaarheid en de veiligheid volgens reacties van de direct betrokkenen ¹.

In alle projecten waar het verbeteren van de fysieke leefbaarheid een expliciete projectdoelstelling ² was, is dit doel volgens onze respondenten ook bereikt. Er wordt onder meer melding gemaakt van schonere buurten, minder verkeeroverlast, minder vernielingen. Het realiseren van fysieke leefbaarheid is vrijwel nergens op knelpunten gestuit.

Het verbeteren van de sociale leefbaarheid is volgens onze respondenten in redelijke mate gelukt. Men noemt onder meer een betere sfeer in de buurt, vermindering van sociale overlast en vermindering in de problematiek van conflicterende woonstijlen. Veel gehoord is de opmerking dat het aanpakken van sociale problematiek vereist dat de fysieke problematiek eerst is aangepakt. In het algemeen wordt ook opgemerkt dat het realiseren van sociale leefbaarheid een langere adem vergt dan voor fysieke leefbaarheid. De periode van drie jaar zou daarom te kort zijn om deze doelstelling volledig te bereiken.

De veiligheidsbeleving is volgens de respondenten in de meeste projecten toegenomen. Wat de feitelijke veiligheid betreft, is men wat voorzichtiger in de uitspraken en zijn de berichten bovendien minder eenduidig: het optreden van een aantal delicten is verminderd (dikwijls betreft het woninginbraak, vernieling, bekladding). Drugscriminaliteit blijkt lastig grijpbaar in deze projectopzet: diverse projecten melden weliswaar een afname, maar één project meldt daarentegen een toename, terwijl twee andere projecten golfbewegingen rapporteren, alsmede verplaatsingseffecten.

Uitgangssituatie

Dit alles stemt des te meer tot tevredenheid, als bedacht wordt dat het experiment een wel heel snelle start kende: zes weken nadat de subsidieregeling in de Staatscourant was gepubliceerd, sloot de indieningstermijn voor projectvoorstellen. Deze korte termijn noodzaakte die gemeenten die nog niet ver waren met ideeënontwikkeling op het gebied van 'buurtbeheer en criminaliteitspreventie', hun toevlucht te nemen tot het indienen van haastig vervaardigde projectvoorstellen. Een bottom up-benadering (een

1) Het gaat hier niet om een effectevaluatie, maar om conclusies die kunnen worden getrokken op basis van wat projectcoördinatoren en sleutelfiguren rapporteren, schriftelijke stukken uit de projecten en de journaals van de begeleiders van het ministerie van Justitie.

2) In een aantal projecten was dit niet het geval, omdat buurtbeheer daar reeds bestond op het moment dat de projecten startten. Voorbeelden hiervan zijn de projecten in Maastricht en Groningen.

wezenlijk kenmerk van buurtbeheer) werd hierdoor bemoeilijkt: de tijd om bewoners en uitvoerenden om hun mening te vragen, ontbrak simpelweg. Alleen de gemeenten die op eigen initiatief al bezig waren iets voor te bereiden op dit terrein en/of reeds een (bewoners) onderzoek hadden uitgevoerd, konden binnen de gestelde tijd uitgewerkte voorstellen indienen.

Het ministerie van Justitie sneed zichzelf met het opleggen van deze tijdsdruk aan gemeenten enigszins in de vingers: door de tamelijk vage inhoud van de meeste voorstellen werd de selectie van projecten die voor de subsidieregeling in aanmerking kwamen, danig bemoeilijkt. Desondanks is de selectie van projecten en toekenning van de subsidies vlot verlopen: in december 1990 was deze procedure afgerond. Nu de experimentperiode is beëindigd, kan worden geconstateerd dat geen enkel project voortijdig is gestopt.

Veel gehoorde kritiek bij aanvang van de projecten was, dat het departement met deze subsidieregeling een aanpak propageerde, die het zelf niet volgde: die van integrale samenwerking met andere, relevante instanties (in dit geval andere departementen). Dit wekte in de projecten enige bevreemding. Men had graag gezien dat het departement hierbij samenwerkte met het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat in dezelfde periode het beleid in het kader van Sociale Vernieuwing uitdroeg. Ook een samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer werd door enkele projecten wenselijk geacht, met name gezien de raakvlakken met het stadsvernieuwingsbeleid.

Onder druk van de Sociale Vernieuwingslobby zijn de ontwikkelingen inderdaad in deze, door de gemeenten gewenste richting gegaan: al vrij snel na de start van de

experimentperiode zijn de gelden voor de onderhavige subsidieregeling overgeheveld naar het budget voor Sociale Vernieuwing. Voor het ministerie van Justitie had dit tot gevolg dat de bodem wegviel onder de voorwaarden die aan de subsidieverstreking waren verbonden. Dit betekende onder meer dat het departement er niet meer zeker van kon zijn dat er op lokaal niveau effectevaluaties verzorgd werden (één van de eerdere subsidievoorwaarden): er was sindsdien alleen een inspanningsverplichting en een verplichting mee te werken aan de overkoepelende (landelijke) effectevaluatie. Voor de gemeenten betekenden deze ontwikkelingen voornamelijk meer soepelheid in de afrekening van de projecten.

Sociale Vernieuwing

Het landelijke Sociale (en bestuurlijke) Vernieuwing-beleid heeft voor de projecten een forse duw in de rug betekend. Deze omstandigheid heeft een niet te onderschatten invloed gehad op het welslagen van de projecten. Door de sociale en bestuurlijke vernieuwing was de (tijd en) mentaliteit rijp voor het propageren van samenwerking tussen instanties, doorbreken van kokers, luisteren naar bewoners, kortom: de elementen uit de buurtbeheeraanpak.

De in het hele land toegenomen aandacht voor veiligheid (zie bijvoorbeeld het integrale veiligheidsbeleid, wijkveiligheid) betekende eveneens een stevige stimulans voor het experiment.

De landelijke reorganisatie van de politie heeft in alle projecten wel enige invloed gehad op de voortgang van de projecten. In het algemeen is de negatieve invloed beperkt gebleven tot het oplopen van enige vertraging.

De gemeenten die voor de start van het experiment op eigen initiatief al bezig waren op het terrein van gebiedsgericht beheer, waren bij het indienen van projectvoorstellen duidelijk in het voordeel. Deze voorsprong hebben zij eigenlijk gedurende de hele verdere experimentperiode behouden. Het onderscheid loopt door vrijwel alle conclusies heen. Omdat die gemeenten al bezig waren met het voorbereiden van beleid, konden zij tijd winnen.

Juist die tijd heeft ontbroken aan de gemeenten die projecten van de grond af moesten opzetten. Voor deze gemeenten is de experimentperiode te kort gebleken. Soms moesten zij bij de sluitingsdatum van de subsidieregeling nog starten met de feitelijke uitvoeringsfase. Daar het uitvoeringstraject gewoonlijk begint met fysieke (beheer)maatregelen, zijn in deze gemeenten minder vorderingen gemaakt op het gebied van criminaliteitspreventie. Men is daar domweg nog niet aan toegekomen in de experimentperiode.

Voorbereiding

Hiermee is tevens gezegd dat de voorbereiding van dergelijke projecten zeer veel tijd vergt. Met name de draagvlakontwikkeling bij de instanties die veelal een cultuuromslag betekent, is tijdrovend. Het komt neer op 'praten in het kwadraat': er moet een mentale omschakeling bewerkstelligd worden, er moet overeenstemming bereikt worden over de doelstellingen van het project en er moeten middelen en/of capaciteit worden vrijgemaakt bij elk van de toekomstige projectpartners. Dit haalt intern bij de instanties veel overhoop. Gegeven de omvang van de meeste instanties en de mate van bureaucratie, laat zich raden dat met dit alles de nodige tijd gemoeid is. Hetzelfde geldt voor het activeren van de

bewoners. Zij moeten bereid gevonden worden zich (sterker) te organiseren, gedurende langere tijd zitting te nemen in een bewonersgroep en soms ook deel te nemen in de projectstructuur, zich te buigen over beheerkwesties en beslissingen te nemen namens de hele buurt. Gelet op het feit dat het experiment gericht was op relatieve achterstandsbuurten, is het niet verwonderlijk dat de animo voor deelname aan zo'n 'vergadercircuit' gewoonlijk niet groot was. Er is dan ook in alle projecten bijzonder veel energie gestoken in het activeren van de bewoners. In diverse projecten wordt geconcludeerd dat dit uiteindelijk wel lukt, mits het concrete, liefst uitvoerende activiteiten betreft.

In de praktijk blijkt er – hoofdzakelijk vanwege deze geschetste twee processen – voor de voorbereiding al gauw een jaar of meer nodig te zijn. Er wordt in dit verband door betrokkenen opgemerkt dat het direct aanspreken van de diverse bevolkingsgroepen (jongeren, ouderen, autochtonen, allochtonen) beter werkt dan het generaliserend en vrijblijvend benaderen. Ook wordt opgemerkt dat allochtonen niet de hand boven het hoofd gehouden moet worden.

In een aantal projecten is gekozen voor een minder grondige voorbereiding ten gunste van een snelle start. Bij deze projecten kon die 'vliegende start' echter alleen plaatsvinden dankzij het feit dat de voorbereiding reeds plaatsgevonden had, nog vóór de subsidieregeling van kracht werd. Het betreft hier projecten waar buurtbeheer bij aanvang van het experiment al ingevoerd was, of projecten die al bezig waren met de planontwikkeling hiervoor. Er lijkt weinig verschil te bestaan tussen deze projecten en de andere, wat betreft de mate van succes in het realiseren van de plannen. Deze groep projecten is vooral

wat verder gevorderd dan de overige. Bij een aantal van de projecten die snel gestart zijn, dringt zich de indruk op dat er vaker last is ondervonden van gebrek aan medewerking van bepaalde participanten.

Inhoud

Wat betreft de inhoud van de projecten, kan wederom een verschil worden aangegeven tussen de projecten waar buurtbeheer al structureel ingevoerd was en de projecten waar dit niet het geval was. In de eerder genoemde projecten heeft men zich hoofdzakelijk met criminaliteitspreventie (drugsproblematiek, buurtpreventie, preventief jongerenbeleid) en sociale leefbaarheid (met name woonoverlast) beziggehouden, in de andere projecten lag de nadruk meer op fysieke leefbaarheid. Ook hier is het verschil vooral toe te schrijven aan het eerder gememoreerde verschil in vorderingen. Naar verwachting zal bij de groep projecten waarbij de nadruk op fysieke leefbaarheid heeft gelegen, over ongeveer een jaar blijken dat de nadruk is verschoven naar sociale leefbaarheid en criminaliteitspreventie.

3.2 Criminaliteitspreventie als onderdeel van buurtbeheer

In deze paragraaf wordt beschreven hoe (en hoe goed) criminaliteitspreventie is ingebed in het totale buurtbeheerbeleid (qua organisatie, draagvlak, middelen, e.d.).

Organisatie

Voor de projecten 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' zijn veelal afzonderlijke projectorganisaties opgezet. Het onderdeel criminaliteitspreventie is in het merendeel van de projecten niet in een aparte structuur ondergebracht. Vanwege de integrale werkwijze werd dit niet wen-

selijk geacht. Er was in die gevallen dus sprake van een volledige inbedding.

In enkele projecten is wel een afzonderlijke organisatiestructuur voor criminaliteitspreventie opgezet, meestal in de vorm van een werkgroep. Dit is niet geschied vanwege een gebrek aan draagvlak voor het onderwerp, maar juist om te waarborgen dat er voldoende aandacht aan geschonken wordt.

In een aantal projecten bestond een tamelijk losse koppeling met (buurt)beheer. Dit is te verklaren uit het feit dat in de betreffende gemeenten buurtbeheer al enkele jaren voor de hier geëvalueerde experimenten startten, was ingevoerd. Zodoende bestonden voor buurtbeheer al structuren en had men de 'handen vrij' voor (onder meer) criminaliteitspreventie. Volgens sommige participanten in de betreffende projecten was er hier eigenlijk geen sprake van een inbedding.

De inbedding van criminaliteitspreventie in buurtbeheer levert in het algemeen grote tevredenheid op. Er zijn tal van raakvlakken tussen de beide gebieden. Het wordt daarom alom logisch geacht beide in samenhang te behandelen. Slechts in een enkel geval was er sprake van negatieve invloed: in een gemeente waar buurtbeheer bij de ambtenaren niet populair was, heeft ook preventie op weinig medewerking mogen rekenen, vanwege de associatie met buurtbeheer.

Slechts door enkele respondenten werden wat kritische kanttekeningen gezet bij de inbedding: het gevaar bestaat dat de organisatiestructuur te complex en onoverzichtelijk wordt en daarmee voor verwarring en vertraging zorgt. Voorts bestaat het risico dat men teveel tegelijk aanpakt. Bovendien wordt het door de veelheid aan participanten moeilijker overeenstemming over de doelstellingen te bereiken.

Draagvlak

In organisatiestructuren die specifiek voor het onderwerp criminaliteitspreventie zijn opgericht, is het draagvlak voor dit thema uiteraard groot. In de projecten waar criminaliteitspreventie integraal was opgenomen binnen buurtbeheer, was het draagvlak voor dit domein eveneens groot. In het algemeen is criminaliteit een belangrijk aandachtspunt in achterstandswijken. In één project bestond bij de bewoners onvoldoende draagvlak voor criminaliteitspreventie en -bestrijding. Omdat de daders of hun familie in de betreffende buurt woonachtig zijn, durfden de bewoners niet aan te geven dat binnen het project criminaliteit moest worden aangepakt, uit angst voor represailles. Het bestrijden of voorkomen van criminaliteit is in bedoeld project dan ook nauwelijks uit de verf gekomen.

Bij het ambtelijk apparaat komt het draagvlak pas voldoende tot stand als politici tonen dat het hen ernst is. Zolang beleid een experimentele status heeft, zijn nota's in dit kader onvoldoende garantie dat het beleid ook door middenkader en lagere echelons wordt gedragen. Op deze niveaus heeft men het idee dat het beleid nog teruggedraaid kan worden als het experiment niet bevalt. Men steekt er daarom niet teveel energie in. Pas wanneer politici duidelijk maken dat het experiment positief wordt gewaardeerd en het beleid structureel ingevoerd zal worden, gaan middenkader en uitvoerend niveau serieus pogingen doen achter het beleid te staan. In één gemeente heeft men een eigen formule ontwikkeld om medewerking van het ambtelijk apparaat te bewerkstelligen: een sandwich-aanpak. Het ambtelijk apparaat werd hier van twee kanten benaderd: van onderaf door de projectcoördinator in de wijk, van bovenaf door een projectteam op centraal niveau, dat dicht tegen het

gemeentebestuur aanzit zodat de politieke besluitvorming en de besluitvorming in de ambtelijk top kan worden beïnvloed.

Middelen

De middelen die het ministerie van Justitie beschikbaar stelde voor criminaliteitspreventie, werden in de projecten waar preventie integraal was ingebed in buurtbeheer, meestal opgenomen in het algemene projectbudget. In enkele projecten hield men dit geld apart voor besteding aan preventiemaatregelen.

Overigens bestaat geenszins de indruk dat het geld voor criminaliteitspreventie aan niet-preventieve activiteiten is besteed in die projecten waar dit budget integraal was opgenomen in het projectbudget.

De middelen die Justitie beschikbaar stelde, hadden over het algemeen een 'multiplier effect': ze maakten binnen de gemeente veel meer middelen los die in buurtbeheer en criminaliteitspreventie werden geïnvesteerd.

3.3 In- en uitvoering van criminaliteitspreventieve maatregelen

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de invoering en uitvoering van de criminaliteitspreventieve maatregelen verloopt en welke factoren daarbij bevorderend of belemmerend werken.

Bij de invoering van projecten 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' zijn enkele fasen (met bijbehorende activiteiten) aan te wijzen.

Voorbereiding

In de voorbereidingsfase wordt veel energie gestoken in het activeren van bewoners en het kweken van draagvlak bij de instanties, die als (potentiële) projectpartners worden gezien. Daarnaast vindt

in deze fase probleeminventarisatie en -analyse plaats, op basis waarvan projectdoelstellingen worden geformuleerd en een plan van aanpak wordt opgesteld. Voorts wordt in deze fase een organisatie-structuur opgezet.

In sommige projecten heeft men nagelaten duidelijke en meetbare doelstellingen voor het project te formuleren. Dit leverde in een later stadium hinder op, omdat niet kon worden nagegaan of het doel bereikt was en of de gehanteerde aanpak (dus) effect had dan wel bijstelling behoefde. In een enkel project is niet zozeer een alomvattend plan van aanpak opgesteld, maar is dit telkens per probleem (onderwerp) gedaan. Dit plan werd dan steeds geheel uitgevoerd voor het betreffende probleem, waarna de geschetste cyclus voor een volgend probleem opnieuw werd gevolgd. Het is de vraag in hoeverre op die wijze een integrale afstemming kan worden bereikt, met name indien men met samenhangende problemen te maken heeft. In het betreffende project was dit niet het geval, zodat er geen verschil met de andere projecten is wat betreft de realisering van de plannen.

Het is van groot belang veel aandacht te besteden aan draagvlakontwikkeling bij de projectpartners, daar motivatie van de partners (en bestuurlijke dekking!) – veel meer dan sancties – de basis vormt voor het welslagen van het project.

Voorts is het van belang dat de functionarissen die namens instanties deelnemen in het project, voldoende gemachtigd zijn. Dit hoeft niet de inzet van capaciteit en geld te behelzen, maar wel het bepalen van de inhoud van het beleid.

Een verschijnsel dat zich in enkele projecten heeft voorgedaan gedurende deze fase, is langdurige discussie over de vraag bij welke instantie de projectcoördinatie

moest worden ondergebracht. Er moet voor worden gewaakt dat hier niet teveel tijd en energie in wordt gestoken. Een mogelijke oplossing is de keuze voor een roulerend coördinatorschap, alhoewel daar ook de nadelen van gebrek aan continuïteit en verlies aan ervaringskennis aan verbonden zijn. Ook is een gedeeld coördinatorschap mogelijk, met evenwel als nadelen de dubbele 'overhead-kosten' en het mogelijke slepen van de discussie gedurende de hele uitvoeringsfase.

Direct na het nemen van het politieke besluit tot het starten van het experiment, ligt een cruciaal moment. Voor het ambtelijk apparaat is dan vaak nog onduidelijk wat er van hem wordt verwacht.

Bovendien vergeet het bestuur vaak de benodigde randvoorwaarden te scheppen. Dit kan leiden tot een wat doelloos 'aanmodderen' door het ambtelijk apparaat, totdat ofwel duidelijk wordt dat het bestuur serieus verder wil met het beleid (voornemen tot structurele invoering), ofwel het ambtelijk apparaat ontdekt dat het zo niet kan werken en vervolgens bij het bestuur aan de bel trekt en om betere randvoorwaarden vraagt.

Deze fase kan tot enorme vertraging leiden. Een krachtige bestuurlijke dekking en aansturing is daarom direct in het begin van groot belang.

Overigens moet wel de nodige tijd worden uitgetrokken om het ambtelijk apparaat de noodzaak tot samenwerken te laten ontdekken: het bestuur is daar op dat moment van overtuigd, maar het ambtelijk apparaat moet er ook 'zelf' achter komen en heeft tijd nodig om deze filosofie te incorporeren.

Vrij snel na de start van een project (en terwijl de bovengenoemde nog aan de gang is) worden in het algemeen enkele fysieke maatregelen genomen die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren.

Het doel hiervan is meerledig. De beheerinstanties brengen op deze wijze de boodschap over, dat ze nog wat goed te maken hadden, omdat ze in het verleden weleens een steekje hebben laten vallen in het beheer; voorts willen ze aantonen dat ze vanaf dat moment het beheer willen verbeteren en graag het vertrouwen van de bewoners terug willen winnen. Een ander doel – overigens direct aan het vorige gekoppeld – is het activeren van de bewoners. Dit is eens te meer het geval als de maatregelen getroffen worden op instigatie van de bewoners. In dat geval wordt de boodschap overgebracht: 'Wij, als beheerinstanties, doen precies wat u, bewoners, vraagt. Dus blijf of kom vooral meedoen in het project.' Naar aanleiding van de eerste fysieke maatregelen stijgt de bewonersparticipatie dan ook meestal. Een derde doel is het gemotiveerd houden van de deelnemende beheerinstanties. Als zij zich eenmaal achter de projectdoelstellingen hebben geschaard en elkaar hebben gevonden, is er een bepaald elan ontstaan en willen zij gewoonlijk op korte termijn iets doen om een tastbare vorm aan dat elan te geven. Dit geldt met name voor uitvoerende organisaties, bij wie vergaderen dikwijls wordt gezien als onproductieve tijd. Ook wil men graag uitproberen hoe de samenwerking in de praktijk loopt (men weet graag alvast waar mogelijke knelpunten en gevoeligheden liggen, welk tempo verwacht kan worden en dergelijke). Het nemen van enkele fysieke maatregelen zorgt ervoor dat de motivatie een injectie krijgt, dat het elan een tastbare bevestiging krijgt en dat het geduld niet langer op de proef wordt gesteld ten aanzien van de toekomstige samenwerking. Aan het eind van deze fase wordt soms, en vaak naar aanleiding van de eerste resultaten, nog wat bijgeschaafd in de organisatie, de werkwijze en de plannen, alvorens tot de

feitelijke uitvoeringsfase wordt overgegaan.

Uitvoering

De overgang van voorbereidende fase naar de uitvoeringsfase blijkt niet altijd mee te vallen. Met name instanties waar meer een vergadercultuur heerst, hebben er soms moeite mee tot echte daden te komen. De uitvoeringsfase start gewoonlijk ergens in het tweede projectjaar. Wanneer buurtbeheer lokaal nog niet bekend is, worden eerst gedurende ongeveer een jaar fysieke maatregelen uitgevoerd. Pas daarna komt men toe aan sociale problematiek en criminaliteit. De overgang van het aanpakken van fysieke naar het aanpakken van sociale problematiek wil nog weleens moeite kosten. Men heeft een zekere koudwaterrees om deze minder concrete thematiek te benaderen.

Afronding

Na de uitvoering van (een deel van de) maatregelen, vindt evaluatie plaats. Dikwijls is dit éénmalig, namelijk aan het eind van het project. In enkele projecten werd echter jaarlijks een evaluatiemoment ingebouwd. Dit bood hun de gelegenheid het gevoerde beleid zonodig bij te stellen. In een paar projecten werd iedere maatregel afzonderlijk gevalueerd bij afronding. Aan het einde van het project vond in een aantal projecten methodiekontwikkeling plaats. Aan de hand van de opgedane ervaringen werd een soort 'blauwdruk' vervaardigd voor invoering van het beleid in andere buurten of wijken, soms zelfs voor de hele stad. Methodiekontwikkeling vindt uiteraard alleen dan plaats, als men op politiek niveau heeft besloten tot uitbreiding van het experiment of structurele invoering van het beleid. Het experiment wordt afgerond met de beslissing al dan niet tot structurele invoe-

ring van het beleid over te gaan. Dit resulteerde in tien projecten in de beslissing tot structurele invoering over te gaan. In de overige acht projecten is de beslissing nog niet genomen, worden alleen onderdelen structureel ingevoerd of wordt het experiment op grotere schaal voortgezet.

In het uitgavenpatroon is de volgende grote lijn te ontdekken: in de beginfase van het project zijn er weinig uitgaven, want er vindt vooral veel overleg plaats. Daarna worden er kleine uitgaven gedaan: de fysieke maatregelen die op korte termijn zichtbare resultaten moeten opleveren. Pas in ongeveer het tweede en derde projectjaar komen de grote uitgaven. Overigens geldt dit patroon alleen voor projecten waar buurtbeheer nog niet bestond.

Belemmering

Belemmerende factoren tijdens de implementatie waren:

- tijdgebrek;
- onvoldoende voorbereiding (ontbrekende doelstellingen, ontbrekende registratie van effecten, te snel gestart met uitvoering, afspraken niet schriftelijk vastgelegd, te lange aanloop waardoor de ontwikkelingen het project inhaalden);
- onvoldoende draagvlak;
- onvoldoende personele capaciteit;
- onvoldoende middelen;
- gebrekkige organisatie (er ontbrak een element in de structuur, onvoldoende mandatering, te groot projectgebied, tegengestelde organisatieprocessen (schaalvergroting) bij projectparticipanten, interne problemen bij participanten, te weinig gelegenheid gegeven tot aansturing door bewoners, voortijdig vertrek coördinator wegens tijdelijk dienstverband, gedeeld coördinatorschap dat dubbele overhead oplevert en minder effectiviteit);

- onvoldoende communicatie (met name het ontbreken van adequate gegevens of informatie);
- afbakening regulier en additioneel onderhoud;
- presentatie onder de noemer 'veiligheid' (impliceert dat de buurt onveilig is);
- criminelen woonachtig in projectgebied, zodat bewoners niet durven te klagen over criminaliteit uit angst voor represailles.

Bevordering

Bevorderende factoren:

- voldoende middelen (projectbudget en vrij besteedbaar wijkbudget);
- draagvlak;
- werkwijze (initiatief bij bewoners, samenwerking, heldere plannen en doelstellingen);
- omgevingsfactoren (reeds bestaand buurtbeheer, bestaande gebiedsgerichte werkwijze, bestaand bewonerskader, bestaande binding tussen bewoners, recente reorganisatie, het feit dat alle woningen door één woningcorporatie beheerd werden, naderende gemeenteraadsverkiezingen);
- organisatie: netwerk, korte lijnen, op handelen gerichte opzet;
- experimentele status (geen bezuinigingstaakstellingen, mogelijkheid veel voor elkaar te krijgen);
- goede sfeer;
- sociale vernieuwingsbeleid op lokaal en rijksniveau.

3.4 Relatie tussen criminaliteitspreventieve maatregelen en de bredere buurtbeheeraanpak

In deze paragraaf wordt beschreven welke relatie er is tussen de bevorderende en belemmerende factoren en de bredere buurtbeheeraanpak (bijvoorbeeld verbe-

terde samenwerkingsrelaties, hogere bewonersparticipatie).

Het feit dat de voorbereiding in sommige projecten onvoldoende bleek, heeft te maken met de buurtbeheercontext. Specifiek voor dit type project is een grondiger voorbereiding nodig dan voor 'klassieke' preventiemaatregelen, omdat naast het inventariseren en analyseren van de problematiek ook het activeren van bewoners en het kweken van draagvlak bij een groot aantal instanties is vereist. In sommige projecten heeft men zich hierop verkeken. Het ontbreken van voldoende draagvlak, waar sommige projecten van reppen, hangt hiermee samen. De consequenties van de integrale aanpak worden namelijk – en zeker in de beginperiode – nog door weinigen doorgrond. Het betekent onder meer dat de probleemdefinitie en de in te zetten oplossingen niet langer door één partij (te weten de overheid) vastgesteld kunnen worden. Daarmee wordt de sturing die men aan zo'n aanpak geeft, fundamenteel anders. In het oude model definieert de overheid het probleem en de te hanteren oplossing. In het nieuwe model is er sprake van een aantal volwassen partijen, die elk met een eigen probleemdefinitie in het achterhoofd samen aan de slag gaan, waarbij men de zwakke en sterke kanten van elkaar moet accepteren en combineren. Er is dus veeleer sprake van een 'open aanpak'³. Bovenstaand werd onder 'onvoldoende organisatie' onder meer vermeld, dat men de bewoners soms onvoldoende gelegenheid had gegeven tot (mede-)aansturing van het project. Dat is een typisch probleem dat met de buurtbeheercontext samenhangt. In 'klassieke' preventieprojecten hadden bewonersinbreng en -aansturing een bescheiden rol. In de buurtbeheercontext vormt het juist de kern van de

werkwijze. De bewoners worden medeverantwoordelijk gemaakt voor het beheer van de eigen woonomgeving. Hiermee wordt beoogd dat bewoners helpen voorkomen dat de woonomgeving verloedert, bijvoorbeeld door informele controle uit te oefenen en kritischer te worden op het eigen gedrag.

Het probleem dat bewoners niet durven te klagen over criminele daders die in het projectgebied wonen, hangt nauw samen met de nadruk die aansturing door bewoners krijgt in de buurtbeheeraanpak. Om te voorkomen dat dit probleem het project verlamt, zou de aansturing van het project – zeker als dat een project is dat zich op daders richt – ook weer niet geheel bij de bewoners gelegd moeten worden.

De problemen met afbakening van regulier en additioneel onderhoud zijn eveneens kenmerkend voor de buurtbeheercontext; in 'klassieke' preventieprojecten zit immers nauwelijks een onderhoudscomponent. Uiteraard doet dit probleem zich alleen voor als er additionele onderhoudsmensen (banenpoolers en dergelijke) worden ingezet.

Een andere factor die specifiek met de buurtbeheeraanpak te maken heeft, is dat het draagvlak voor dit type project groter en breder moet zijn dan voor een 'klassiek' preventieproject. Om te beginnen hebben preventieprojecten die in een buurtbeheercontext plaatsvinden, door het groter aantal deelnemers vanzelf al een wijder vertakt netwerk nodig. Daarnaast berusten preventieprojecten in een buurtbeheercontext veel meer dan klassieke preventie op het nemen van verantwoordelijkheid door projectdeelnemers (in tegenstelling tot het opleggen van verantwoordelijkheid aan deelnemers). Dit vergt een motivatie van binnenuit bij de deelnemers; ze moeten van harte achter het project staan.

3) Zie ook: Idenburg, Ph. A., P. van Soomen en H. Gossink: 'Willen kan je niet leren' (Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, augustus 1994).

Het ontstaan van een netwerk en korte lijnen tussen de projectdeelnemers houdt direct verband met de buurtbeheercontext. Hiervoor is het namelijk nodig de reguliere activiteiten van de diverse deelnemers onderling af te stemmen en gezamenlijk plannen te ontwikkelen om complexe problematiek te lijf te gaan. Ook bij 'klassieke' preventieprojecten komt het ontstaan van netwerken en korte lijnen natuurlijk voor, maar zelden betreft het een afstemming van de reguliere activiteiten.

3.5 Invoeringsproblemen

In hoeverre worden de bekende problemen met de invoering van de criminaliteitspreventie in probleembuurtten (wantrouwen, lage participatiegraad, continuïteitsproblemen, sectorale tegenwerking) ondervangen of verminderd door de buurtbeheeraanpak?

Met uitzondering van het probleem van de lage participatiegraad hebben dergelijke problemen zich in het algemeen beperkt voorgedaan. Wanneer zij optraden was het niet aan de buurtbeheeraanpak te wijten, maar veeleer aan de keuze van het projectgebied of aan de keuze van een minder adequate maatregel.

Met een lage participatiegraad van de bewoners hadden alle projecten wel te maken. Bij de coördinatoren die ook ervaring hadden met preventie in een 'klassieke' context, bestaat niet de indruk dat in een buurtbeheercontext de participatiegraad anders uitpakt.

In één project bleef de bewonersparticipatie bijvoorbeeld laag, waarschijnlijk omdat men als middel om de participatie te verhogen buurtpreventie hanteerde. In een goeie buurt was dat wellicht een geschikte maatregel geweest, maar in de

buurten die binnen de selectiecriteria voor de subsidie vielen, was het vermoedelijk een minder gelukkige keuze. In een ander project trachtte men de allochtone bevolkingsgroepen bij het project te betrekken door hen aan te spreken op hun allochtoon-zijn. Achteraf ziet men in het betreffende project in, dat deze aanpak niet de meest adequate was.

In het algemeen lijkt voor het verhogen van de bewonersparticipatie in het type buurten, waarin de projecten hebben plaatsgevonden, het best gekozen te kunnen voor uitvoerende maatregelen op een ad hoc-basis.

Wantrouwen en sectorale tegenwerking lijken door de buurtbeheeraanpak grotendeels te worden ondervangen. Doordat er in vergelijking met de 'klassieke' context uitgebreide aandacht wordt besteed aan de voorbereiding en met name aan draagvlakontwikkeling, wordt een interne motivatie bewerkstelligd bij de projectdeelnemers.

Niettemin kwam tegenwerking vanuit instanties wel voor. Met name vakdiensten voor fysiek beheer (Diensten Openbare Werken en dergelijke) hebben zich in een aantal projecten weinig cooperatief opgesteld. Dit werd vermoedelijk ingegeven door een gevoelde bedreiging van de eigen positie. Als men dit type tegenwerking zou willen voorkomen, zou de oplossing veeleer in krachtige bestuurlijke dekking gezocht moeten worden dan in een buurtbeheercontext.

De indruk bestaat dat in projecten waar men voor een minder uitgebreide voorbereiding heeft gekozen, iets meer of langer problemen met tegenwerking of wantrouwen van bepaalde instanties hebben bestaan. Continuïteitsproblemen hebben zich ook binnen de buurtbeheercontext

wel voorgedaan. Dit blijkt veel meer samen te hangen met externe factoren, zoals bezuinigingen, reorganisaties, langdurige ziekte, tijdelijke contracten, personele wisselingen. Met een buurtbeheeraanpak valt daartegen weinig te beginnen.

Een uitzondering hierop vormt de langdurige discussie die in enkele projecten optrad over de vraag bij welke instantie de coördinatie van het project ondergebracht moet worden. Deze discussie heeft wel te maken met de buurtbeheercontext: hierin zijn immers meerdere actoren die min of meer op voet van gelijkheid participeren. Daarmee wordt deze discussie in de hand gewerkt. In de 'klassieke' context deed dit probleem zich minder gauw voor, omdat er meestal één acteur was of een duidelijke initiatiefnemer.

Conclusie: De indruk bestaat dat wantrouwen en sectorale tegenwerking verminderd worden in een buurtbeheercontext, omdat daarin veel nadruk ligt op een grondige voorbereiding. Bewoners en instanties worden idealiter tijdig gekend in de plannen en er wordt veel aandacht besteed aan draagvlakontwikkeling en het verkrijgen van bestuurlijke dekking.

Een lage participatiegraad van de bewoners wordt door een buurtbeheercontext niet merkbaar ondervangen of vermindert. Voor het maximaliseren van de bewonersparticipatie is het vermoedelijk het beste om te kiezen voor uitvoerende maatregelen op ad hoc-basis.

Continuïteitsproblemen worden door een buurtbeheercontext evenmin ondervangen of vermindert. Dergelijke problemen blijken vooral met externe factoren samen te hangen. De buurtbeheercontext kan continuïteitsproblemen zelfs in de hand werken, als het om de vraag gaat welke instantie de projectcoördinatie moet verzorgen.

3.6 Overige leerervaringen

De implementatiebereidheid was bij aanvang van de experimenteerfase in al de projecten hoog. Aan het eind van de experimenteerfase bleek de implementatiebereidheid onveranderd hoog. Dit is een teken dat de buurtbeheeraanpak in ieder geval niet teleurstellend is geweest. Het is niet noodzakelijk een signaal van succes: het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat men bij het einde ten volle begrijpt wat de kern van de aanpak is en sterk gemotiveerd is om deze vanaf dat moment adequaat in te voeren. In tenminste één project (Enschede) is dit zonder twijfel het geval. Slechts in één project (Nijmegen) is de invoeringsbereidheid significant afgenomen (maar nog steeds hoog). Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat een specifiek knelpunt niet goed met de buurtbeheeraanpak opgelost kon worden.

Ervaringen van sleutelpersonen

Een overweldigende meerderheid van de sleutelpersonen is van mening dat de keuze voor inbedding van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext een duidelijke meerwaarde oplevert. Voor zover de sleutelpersonen ervaring hebben met criminaliteitspreventie in de 'klassieke setting', vinden de meesten van hen de inbedding in buurtbeheer effectiever.

Sterke kanten

Wat betreft de sterke kanten van de buurtbeheeraanpak worden hier enkele punten geselecteerd die door de projectcoördinatoren nog niet zo sterk naar voren zijn gebracht:

- de kleinschaligheid/ het maatwerk;
- de gelijkwaardigheid van deelnemers/betrokkenen;
- het feit dat een deel van de verantwoordelijkheid bij de bewoners komt te

- liggen, waardoor zij onder meer een minder passieve opstelling aannemen;
- het feit dat normen en waarden ter discussie worden gesteld, zowel tussen instanties onderling, tussen bewoners onderling als tussen instanties en bewoners;
 - problemen worden opgelost waar ze ontstaan, in plaats van ze door te schuiven naar andere instanties.

Zwakke kanten

Als zwakke kanten van de buurtbeheeraanpak noemen de sleutelpersonen hoofdzakelijk een aantal afhankelijkheden en risico's. Het gaat om de afhankelijkheid van:

- voldoende bewonersdeelname en -draagvlak;
- inzet van vrijwilligers;
- andere instanties voor de uitvoering van plannen;
- de aanwezigheid van gemotiveerde trek-ersfiguren;
- de aanwezigheid van voldoende organisatiekader in de beoogde projectbuurt;
- de aanwezigheid van opbouwwerk in de beoogde projectbuurt;

Gesignaleerde risico's zijn:

- dat het aantal deelnemers te groot wordt;
- dat het aantal aan te pakken onderwerpen te groot wordt;
- dat steeds dezelfde bewoners deelnemen;
- dat de bewoners-vrijwilligers overvraagd worden;
- dat de bewonersvertegenwoordiging niet representatief is voor de buurt;
- dat het project zelf weer een bureaucratisch instituut wordt;
- dat de continuïteit in gevaar komt door personele wisselingen;

- dat er spanningen tussen de bewoners ontstaan over persoonlijk gedrag, wanneer de sociale problematiek op de projectagenda komt;
- dat de toename van sociale controle ontaardt in 'nieuwe tuttigheid';
- dat de overgang van fysieke naar sociale maatregelen niet gemaakt wordt;
- dat de buurt steeds minder als onderdeel van de stad gezien wordt.

3.7 Randvoorwaarden voor succesvolle invoering

Welke randvoorwaarden moeten (dus) vervuld zijn, wil criminaliteitspreventie succesvol ingevoerd worden in dit type buurten?

Vorbereiding

Noodzakelijk is een goede voorbereiding: besteed veel aandacht aan draagvlakontwikkeling en motivering van betrokkenen voorafgaand aan de start. Het is belangrijk om eerst met alle participanten op één lijn te komen voor wat betreft de projectdoelstellingen en de te bereiken eindsituatie, alsook de terreinen te benoemen waarop men zich begeeft. Ook het benoemen van ieders (on)mogelijkheden is van belang. Zorg vooral ook voor steun van het lokale bestuur (politici) en ook van de ambtelijke top en (bij niet-gemeentelijke instellingen) van de hogere echelons. Gebruik als controle op de draagvlakontwikkeling eventueel een instrument voor het vaststellen van implementatiebereidheid. Een voorbeeld van een dergelijk instrument vormde de enquête onder sleutelpersonen die ook in het kader van de onderhavige procesevaluatie werd toegepast. Op basis hiervan kan al bij de voormeting gewezen worden op de zwakke plekken per project voor wat betreft de implementatiebereidheid. Uit deze enquête bleek dat redelijk adequaat is

af te lezen op welke factoren de motivatie van de participanten nog aanpassing behoeft.

Trek veel tijd uit voor het activeren van bewoners en stem de maatregelen hiervoor af op de kenmerken van de buurtbevolking.

Verder zijn van belang: grondige probleem-inventarisatie en -analyse, zodat een goed inzicht in de buurtproblematiek ontstaat. Denk hierbij aan de bottom-up werkwijze: laat bewoners en uitvoerenden dus een zware rol spelen bij de probleeminventarisatie. Zij hebben de meeste en meest gedetailleerde kennis van de buurt. Andere belangrijke zaken zijn het formuleren van duidelijke, realistische en meetbare doelstellingen, het van begin af aan bijhouden van een registratiesysteem om effecten van het project te kunnen vaststellen, het opzetten van een goede organisatiestructuur (bij voorkeur een centrale projectgroep, een stuurgroep, een bewonersplatform en eventueel enkele thematische werkgroepen).

Wees voorzichtig met een snelle start: doe dat alleen onder het motto: 'wij als beheerders hadden nog iets goed te maken, wel zullen eerst laten zien dat we van goeie wil zijn voordat we gunsten aan de bewoners vragen (namelijk om actief te participeren in het project)'. Het gevaar bestaat dat het initiatief wordt weggehaald bij de bewoners en zij volharden in een passieve opstelling. Een ander gevaar is dat de projectdeelnemers geen vervolghabben op die snelle start en het 'momentum' weer wegzakt bij participanten en bewoners. Lees als projectcoördinator eerst (weer) eens iets over projectcoördinatie⁴ en -evaluatie. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in het Basisboek Criminaliteitspreventie, uitgegeven door

het ministerie van Justitie. Dit om tijd te winnen, te voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden en klassieke fouten te vermijden (zoals nalaten om (meetbare) doelstellingen te formuleren, nalaten zakelijke afspraken te maken met projectdeelnemers en deze afspraken schriftelijk vast te leggen).

Keuze van het projectgebied: het is van belang een buurt te kiezen, waarvan de omvang niet al te groot of te klein is (een omvang van 6.000 inwoners werd te klein gevonden, een omvang van 29.000 inwoners te groot), waar achterstallig onderhoud al is weggewerkt, waar de leefbaarheidsproblematiek niet te groot is: het aanpakken van drugsproblematiek (en vooral de daaruit resulterende overlast) vormt ongeveer het maximaal haalbare in een buurtbeheercontext. Voorts dient de diversiteit van bewoners niet te groot te zijn: men moet een ongeveer vergelijkbare perceptie van de problematiek hebben.

Het werkt beduidend makkelijker en sneller als er al enige vorm van bewonersorganisatie bestaat in de buurt (bijvoorbeeld bewonerscomité's, als erfenis van stadsvernieuwing nog aanwezige huurdersorganisaties). Gezien de tijd die nodig gebleken is om een bewonersorganisatie op poten te zetten en bewoners te activeren, moet hier meer nadruk op gelegd worden dan in het onderhavige experiment het geval was. Direct daarop aansluitend geldt dat het bestaan van een goed functionerend opbouwwerk in een projectbuurt belangrijk is. Mocht enige vorm van bewonersorganisatie ontbreken, dan is het van belang om te investeren in het inzetten van professionele opbouwwerkers (en in tijd!) om een bewonersorganisatie op te zetten.

Buurten waarin de daders van criminaliteit woonachtig zijn, blijken minder geschikt

4) Veel van de aanbevelingen die hier gegeven worden, waren al vooraf gedaan, gebaseerd op ervaringen met eerdere projecten. Toch zijn deze aanbevelingen kennelijk veelvuldig genegeerd, getuige het feit dat uit de projecten deels dezelfde aanbevelingen als 'leerervaringen' worden gepresenteerd. Wellicht hebben we met een nieuwe generatie projectmedewerkers/leiders te maken, die de eerdere leerervaringen niet kennen en er – al dan niet bewust – ook niet veel kennis van nemen.

voor een buurtbeheeraanpak. Bewoners durven niet te klagen over criminaliteit uit angst voor represailles. Gezien de nadruk die binnen een buurtbeheercontext op aansturing van de activiteiten door bewoners gelegd wordt, is criminaliteit in zo'n type buurt niet gemakkelijk binnen zo'n context aan te pakken.

Het is raadzaam direct bij aanvang het commitment van de projectdeelnemers schriftelijk vast te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een heldere intentieverklaring. In een later stadium, maar zo snel mogelijk na aanvang van het project, wanneer duidelijk is geworden welke bijdragen van iedere deelnemer zullen worden gevraagd, dient onderhandeld te worden over bijdragen, taken en verantwoordelijkheden van aan het project deelnemende organisaties. Het resultaat van deze onderhandelingen dienen ook zwart op wit vastgelegd te worden. Het is ook van belang dat deelnemende instanties de bereidheid uitspreken om reguliere middelen op andere wijze in te zetten.

Van de personen die een organisatie vertegenwoordigen moet het mandaat duidelijk zijn. Het is bij de meeste instanties voldoende wanneer de afgevaardigden beschikken over bevoegdheden om de inhoud van het beleid te bepalen; mandatering ten aanzien van budgettaire en personele inzet is niet per se nodig. Het is bovendien van belang dat een instantie telkens dezelfde vertegenwoordiger afvaardigt.

Er moeten vooraf ook duidelijke afspraken gemaakt worden over tijdstermijnen (planning), evaluatiemomenten en -criteria. Met name tussentijdse evaluaties schieten er vaak bij in, vanwege turbulente ontwikkelingen. Vaak wordt echter vergeten dat de ontwikkelingen altijd turbulent zullen zijn, dat is inherent aan de pioniersfunctie van experimenten.

Bij aanvang van het project c.q. de subsidie moet al bedacht worden welk vervolg eraan gegeven zal worden als de gewenste resultaten bereikt worden. Waar wil men heen met het project? Het project wordt serieuzer opgevat wanneer bij aanvang al bekend is, dat het experimentele beleid uiteindelijk structureel zal worden.

Denk bij aanvang al aan het (laten) verzorgen van een betrouwbare evaluatie. Het type informatie dat hiervoor nodig is, kan dan vanaf het begin van het project verzameld worden. Ook wordt de evaluator hiermee in staat gesteld een nulmeting uit te voeren.

Problematiek

Ook binnen een buurtbeheercontext blijkt de integratie van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen moeilijk aan te pakken. In de projecten waar men dit heeft trachten te realiseren, is dit – althans binnen de subsidieperiode – niet of nauwelijks gelukt. Wel blijkt dat men niet zozeer een integraal maatregelenpakket heeft ingezet in deze projecten, maar juist enkelvoudige maatregelen; wellicht dat dit vraagstuk met een integraal maatregelenpakket wel binnen een buurtbeheercontext valt te hanteren. Uit de ervaringen in de betreffende projecten is duidelijk geworden dat er wellicht een kans op succes bestaat als:

- allochtone bewoners niet op hun niet-Nederlander zijn worden aangesproken, zeker als de groep allochtonen uit diverse etnische subgroepen bestaat;
- een kleinschalig gebied wordt gekozen, zoals het straatniveau of het niveau van meergezinswoningen: het rechtstreeks en persoonlijk aanspreken van allochtone bewoners als trappenhuis-/portiekgebruiker lukte bijvoorbeeld;
- concrete thema's worden behandeld: rond het thema 'woonoverlast' lukte het

bijvoorbeeld om allochtone bewoners te betrekken bij portiekgesprekken. Het werkt niet goed als allochtonen de hand boven het hoofd wordt gehouden; het zijn volwassen deelnemers aan de Nederlandse samenleving die in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen.

Binnen de integrale werkwijze blijken instanties gezamenlijk complexe problematiek te kunnen aanpakken, die voorheen boven het vermogen van elke afzonderlijke instantie lagen. Het gaat hierbij vooral om drugs- en woonoverlast, jongerenproblematiek en sociale problematiek in het algemeen. Andere problematiek die zich leent voor een buurtbeheeraanpak (maar ook voor een 'klassieke' context): sociale onveiligheid, vandalisme, veel voorkomende criminaliteit, fysieke verloering.

Uitvoering

Start de uitvoering met enkele simpele maatregelen, die op korte termijn zichtbare resultaten opleveren. Doe dit echter pas als er daarna ook snel een vervolg gegeven kan worden aan de uitvoering. Denk aan het gevaar dat bewoners in een passieve rol gedrukt kunnen (blijven) worden als dergelijke maatregelen te lang zonder hun inbreng worden genomen. Neem een voor bewoners duidelijk startpunt: bijvoorbeeld een schoonmaakactie, verlichtingsactie, het vervangen van hangen en sluitwerk. Ook hier geldt dat dit alleen aan te raden is als er door de projectdeelnemers op korte termijn een (zichtbaar) vervolg aan kan worden gegeven. Houd er rekening mee dat overleg met bewoners zeer tijdrovend is. In vergelijking met overleg tussen professionals heeft overleg met bewoners een geheel eigen dynamiek.

Hanteer een projectmatige aanpak en werk op verschillende niveaus tegelijk: naast de uitvoering van projecten gaat het ook om het bewerkstelligen van een bestuurlijke cultuuromslag.

Probeer de zichtbare maatregelen zoveel mogelijk te spreiden in de tijd, zodat de motivatie van instanties en bewoners regelmatig een injectie krijgt.

Laat het verleden rusten: benader elkaar als projectdeelnemers (beherende instanties onderling, maar ook instanties en bewoners) positief om niet in een verwijtende sfeer te vervallen ("niet langer zeiken, maar nu samen doen").

Voor de uitvoering van additionele uitvoerende arbeid kan gebruik gemaakt worden van banenpoolers, ex-WAO-ers en dergelijke. Het is van belang zich hierbij te realiseren dat zij veel begeleiding vergen. Een opzichter of vergelijkbare persoon heeft hiervoor niet altijd de capaciteiten en wordt bovendien vaak (te) zwaar belast met dergelijke extra taken. Het verdient aanbeveling om de sociale begeleiding onder te brengen bij een (eventueel nieuw op te richten) aparte organisatie. Bedenk tot slot dat de zwakste schakel de voortgang van een project bepaalt.

Maatregelen en activiteiten

Betrekkelijk nieuwe maatregelen, in de zin dat ze in het domein criminaliteitspreventie zonder buurtbeheercontext eerder niet plaatsvonden, zijn :

- het ontwikkelen van juridische procedures en/of toepassen ter sanctionering;
- de aanpak van woonoverlast (drugsoverlast, illegale bewoning, geluidsoverlast);
- de aanpak van stelselmatige daders⁵;
- de afstemming van preventie- en beheeractiviteiten.

5] Dit geschiedde overigens op stedelijk niveau, maar wel binnen een buurtbeheercontext.

In het domein fysieke leefbaarheid zijn relatief nieuw:

- gezamenlijke signalering: regelmatig gezamenlijk schouwen, één centraal klachtenmeldpunt en/of spreekuur voor diverse beheerinstanties, soms ook het opzetten van bewonersnetwerken van waaruit onregelmatigheden gemeld worden;
- multi-disciplinair overleg;
- multi-disciplinaire uitvoerdersploeg;
- wijkgebonden en vrij besteedbaar deelbudget;
- betrekken van bewoners: organiseren van bewoners in een bewonersplatform, (mede-)aansturing van beheeractiviteiten door bewoners.

In het domein sociale leefbaarheid zijn betrekkelijk nieuw:

- aanpak jongerenoverlast;
- aanpak sociale integratie⁶.

De 'klassieke' preventiemaatregelen gedijen in het algemeen goed in een buurtbeheercontext. Met name fysieke preventiemaatregelen kunnen vaak relatief eenvoudig gecombineerd worden met fysieke beheermaatregelen. Op die wijze kunnen zij vrijwel zonder speciale inspanning of organisatie uitgevoerd worden. Een uitzondering hierop vormt buurtpreventie, dat in de twee projecten waar dit één van de maatregelen vormde, niet van de grond kwam. Vermoed wordt dat dit samenhangt met de kenmerken van het type buurt en bevolking waarop buurtbeheer specifiek is gericht. Het betreft namelijk buurten die in een relatieve achterstandspositie verkeren. Buurtpreventie is echter een maatregel die gewoonlijk beter slaagt in een gegoede buurt.

Fasering

Houd rekening met een lange voorbereidingsfase. Het kweken van draagvlak en

het komen tot samenwerking van instanties en bewoners kost minstens een jaar. De uitvoeringsfase kan ondertussen wel vast starten met enkele fysieke maatregelen waarvan het nut buiten kijf staat om snel zichtbare resultaten te boeken. De feitelijke, door bewoners aangestuurde uitvoering kan echter pas na deze fase starten.

Gewoonlijk begint de uitvoeringsfase met fysieke leefbaarheidsmaatregelen. Pas wanneer de woonomgeving 'op orde' is, komen bewoners toe aan klachten over sociale leefbaarheid en criminaliteit. Hiermee is niet gezegd, dat dit de enig juiste volgorde is. Wel blijkt deze volgorde goed aan te sluiten bij de psychologie van bewoners.

Organisatiestructuur

Op één gemeente na is overal een projectorganisatie opgezet met (meestal) een stuurgroep, altijd een projectgroep en eventuele werkgroepen. Als extra element waren er vaak bewonersplatform(s) in deze structuur opgenomen.

In één gemeente is van meet af aan gesteld dat het niet om een project, maar om structureel beleid ging. De veranderingen zijn daar van binnenuit direct in de reguliere organisaties geïmplementeerd. In die gemeente wordt het gemis gerapporteerd van een stuurgroep-achtig orgaan, dat knopen kan doorhakken. De aanpak van deze ene gemeente biedt het voordeel dat het ambtelijk apparaat van meet af aan weet, dat het 'menens' is en dat het geen experiment betreft waarvan de top later weer terug komen kan. Een nadeel is echter dat er geen proeftuin is om eventuele kinderziektes te ontdekken, voordat tot structurele invoering wordt overgegaan. Evenmin is er een voorbeeld waarnaar verwezen kan worden bij structurele invoering: wanneer mensen in een organisatie

6] De sociale integratie van allochtone en autochtone bevolkingsgroepen binnen een buurtbeheercontext blijkt overigens erg moeilijk en is nauwelijks gelukt.

een cultuuromslag moeten maken, is het verstandig de mogelijkheid te bieden de kat uit de boom te kijken. Deze nadelen wegen in onze optiek zwaarder dan de voordelen. Een projectorganisatie is daarom geschikter. Wel is het dan van belang maximale bestuurlijke dekking te verkrijgen.

Door een aantal respondenten wordt erop gewezen dat een organisatie rondom geformuleerde problemen de voorkeur verdient. Dit past goed bij de aanpak die wij voorstaan. Onze voorkeur gaat uit naar een zogenaamd 'programmaproject',⁷ waarin wordt gewerkt met programmamanagement waarbinnen projecten plaatsvinden. In het programma wordt een brede opzet gepresenteerd, grote lijnen aangegeven, relatief vage doeleinden gesteld. Van de politiek wordt bovendien een zwaar commitment aan het programma gevraagd. Binnen dat programma worden concrete projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld op één thema. In de projectgroep worden alle disciplines binnengehaald – en vooral ook bewoners – en wordt aan concrete doelstellingen gewerkt.

Wanneer buurtbeheer nog niet bestaat, is het opzetten van het beleid 'criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext' een zware klus. In een enkel project is het uitvoeren van sociale leefbaarheidsmaatregelen niet van de grond gekomen vanwege te zware belasting van de projectgroep. Het opzetten van fysiek beheer vergde al zoveel energie, dat het opzetten van sociaal beheer en criminaliteitspreventie is blijven steken.

Het is belangrijk ervoor te waken dat de projectorganisatie geen bureaucratie-opzichzelf gaat worden. Door een uitdijend aantal participanten en probleemvelden is dat risico niet denkbeeldig.

Verder is het van belang enige speelruimte

te creëren, bijvoorbeeld door te beschikken over een eigen projectbudget, waarvan een deel voor experimenten bestemd kan worden.

Coördinatie

In verband met de continuïteit van het project kan het beste gekozen worden voor een coördinator met een vaste aanstelling, bijvoorbeeld bij één van de projectdeelnemers. Het coördinatorschap kan het best worden ondergebracht bij een 'zachte' instantie (dat wil zeggen geen uitvoerende, productiegerichte (vak)dienst), omdat het gevaar bestaat dat de sociale problematiek anders onderbelicht blijft, terwijl die relatief het belangrijkste is: fysieke verloederings heeft meestal sociale problematiek als achtergrond. Voorbeelden van 'zachte' instanties zijn: opbouwwerk, buurtwelzijnswerk, gemeentelijke diensten Welzijn, Maatschappelijke Zaken, Sociale Zaken, Bestuurlijke Zaken.

Anderzijds is het commitment van de 'harde sectoren' wel essentieel, omdat bij die diensten over het algemeen het meeste geld en de meeste macht zit.

Het kan raadzaam zijn de coördinatie door twee personen te laten verzorgen om mogelijke continuïteitsproblemen bij ziekte te voorkomen. In de projecten zijn twee modellen uitgetoetst: roulerende en gedeelde coördinatie. Gedeelde coördinatorschap levert dubbele 'overhead' op en extra arbeidskosten vanwege de noodzaak tot informatie-uitwisseling tussen de beide 'halve' coördinatoren. Rouleren kan in theorie als nadeel hebben, dat ervaring verloren gaat en dat er vertraging optreedt vanwege inwerken, telkens wanneer het coördinatorschap verder rouleert. In de praktijk bleek men overigens alleen na het eerste jaar te rouleren. Daarna bleef de projectcoördinatie bij één instantie met

7] Zie het eindrapport van de Adviesgroep Sociale Vernieuwing en het rapport 'Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak'.

goedvinden van de andere participanten. Het genoemde nadeel werd zo vanzelf ondervangen.

Het blijkt voorts van belang te zijn een coördinator te kiezen die beschikt over politieke vaardigheden.

Begeleiding door de subsidiegever

Het type begeleiding dat gewenst wordt door projecten, ligt impliciet besloten in het oordeel dat de projecten uitspraken over de geleverde begeleiding door het ministerie van Justitie:

- Begeleiding en advisering in lokale begeleidingscommissies.
- Een aantal bijeenkomsten voor (formele en informele) informatie-uitwisseling, zoals een studiedag, mits daar niet te algemene informatie geboden wordt.
- Eventueel periodieke berichtgeving over geslaagde maatregelen en deelprojecten.
- Terugkoppeling over de eigen uitgangssituatie bij aanvang van het project (bijvoorbeeld in de vorm van een voormetingsrapport) wordt in het veld van matig belang geacht. Projecten blijken door omstandigheden zoals tijdgebrek, lang niet altijd toe te komen aan verbetering van de uitgangspositie.
- Een voorlopige conclusie omtrent het verspreiden van informatie over het uitvoeren van evaluatie-onderzoek is dat dit minder noodzakelijk zou kunnen zijn wanneer de projectevaluatie uitgevoerd wordt door een grote gemeentelijke onderzoeksafdeling. Men claimt daar voldoende kennis te hebben. De te verspreiden informatie zou dus niet zozeer betrekking moeten hebben op inhoudelijke kennis omtrent evaluatie-onderzoek, maar op richtlijnen waaraan alle lokale evaluaties dienen te voldoen. Hiermee wordt vergelijkbaarheid bewerkstelligd tussen de lokale evalu-

aties ten behoeve van een overkoepelende, landelijke evaluatie voor de subsidiegever. In de gevallen dat een projectcoördinator zelf de evaluatie zal verzorgen, wordt ook inhoudelijke informatie van belang geacht. De definitieve conclusie hangt af van de bevindingen uit de effectevaluatie. Hieruit zal met name moeten blijken of de kwaliteit van de lokale evaluaties daadwerkelijk voldoende is. Verder zou wellicht gedacht kunnen worden aan het entameren van oefensituaties en uitwisselingsprogramma's.

Middelen

Zorg voor zwart op wit-toezeggingen omtrent personele capaciteit, geld en tijd, zodra duidelijk is geworden welke bijdragen van de diverse projectdeelnemers gevraagd zullen worden. Benodigde faciliteiten zijn: kantoorruimte met bijbehorende zaken (personal computer, kopieermogelijkheid, telefoon, fax) voor de coördinator. Indien een klachtenmeldpunt gewenst wordt, is hiervoor ook ruimte nodig. Het verdient aanbeveling de coördinator niet te belasten met administratieve, boekhoudkundige en secretariële taken. Hiervoor moet dus bij één der projectdeelnemers personele capaciteit gevonden worden. Voorts is het van belang werkbegeleiding te bieden aan de coördinator door één van de projectdeelnemers. Het beste kan hiervoor structureel een aantal uren gereserveerd worden. De beschikking over een klein, vrij besteedbaar budget naast het projectbudget is onontbeerlijk vanwege de 'smeeroliefunctie' die dit kan vervullen. Door vanuit het vrij besteedbare budget een kleine bijdrage te leveren om een tijdelijk knelpunt op te lossen bij een potentiële participant, kan deze over de streep getrokken worden en in staat gesteld worden daadwerkelijk deel te nemen in het

project. Dit is een typisch geval van 'een spierinkje uitgooien om een kabeljauw te vangen'. Dergelijke budgetten werden in de praktijk door de gemeenten beschikbaar gesteld.

Communicatie

Communiqueer met de bewoners via vaste kanalen. Maak gebruik van de media als informatiekanal voor het project. Met name wijk- en buurtkranten zijn hiervoor zeer geschikt: zij worden door de buurtbewoners relatief het best gelezen. Het is bij dergelijke organen vaak mogelijk een vaste pagina te reserveren of een vaste rubriek te verzorgen met berichtgeving over het project. Ook videobanden en lokale radio- en TV-zenders komen in aanmerking. Het is echter van belang pas de openbaarheid te zoeken als de projectdeelnemers zeker weten dat ze waar kunnen maken wat wordt toegezegd.

In het algemeen is het raadzaam een klachtenmeldpunt op te zetten. De meerwaarde van het meldpunt kan worden omschreven als 'wegwijzer in instellingenland' voor de bewoner. Daarnaast signaleert het meldpunt lacunes in de dienstverlening van organisaties en in het aanbod van organisaties aan bewoners. Deze lacunes kunnen onder meer betrekking hebben op bereikbaarheid, de helderheid wie waarvoor verantwoordelijk is, het ontbreken van ondersteuning van groepen bewoners, het ontbreken van snelheid in het werken en in het omgaan met bewonersklachten. Het meldpunt wordt overbodig op het moment dat organisaties zijn ingesteld op bewonersinbreng. Overigens kan het in een enkel geval juist verstandiger zijn geen meldpunt op te zetten. Bijvoorbeeld wanneer veel behorende instanties elk afzonderlijk al meldpunten of -telefoonlijnen erop nahouden,

waaraan bewoners gewend zijn geraakt en waarvan goed gebruik wordt gemaakt. De meerwaarde van een nieuw klachtenmeldpunt is dan twijfelachtig. Het gevaar is niet denkbeeldig dat bewoners door de bomen het bos niet meer zien. Overigens is het in dat geval natuurlijk te overwegen al die klachtenmeldpunten te integreren tot één centraal meldpunt.

Het kan een idee zijn een project onder de noemer 'veiligheid' te brengen. Dat spreekt bewoners meer aan dan iets vaags als 'buurtbeheer' of 'leefbaarheid'. Een nadeel is echter dat de term impliceert dat het onveilig is in de wijk. Zo wordt het beeld van bewoners negatief beïnvloed en wordt er onvrede gegenereerd. Bovendien schept het allerlei verwachtingen; in een stad is maar een beperkt niveau van 'veiligheid' haalbaar.

Omgeving

Aansluiten bij een 'klimaat' dat bevorderend werkt, zoals bijvoorbeeld sociale vernieuwing, is aan te bevelen. Anderzijds: als de betrokken organisaties al bezig zijn om te schakelen naar wijkgericht werken in de reguliere activiteiten, is het niet meer nodig nog een project te starten. Het feit dat projectdeelnemers intern in reorganisatieprocessen zitten, hoeft niet onoverkomelijk te zijn voor het project. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat de aandacht bij de betreffende organisatie sterk intern gericht zal zijn en dat activiteiten vertraging kunnen oplopen. In sommige gevallen kan een reorganisatie ook gunstig zijn voor een project, bijvoorbeeld als de betreffende instantie meer klantgericht wil werken of de nieuwe ontwikkeling, die wordt uitgetoetst in het project, niet wil missen. Als er in een gemeente al buurtbeheer bestaat, kan dit als katalysator voor het

project werken: er kan geprofiteerd worden van bestaande contacten, draagvlak, kokers die reeds zijn doorbroken, het project kan zich tot preventie en eventueel sociale leefbaarheid beperken. Er is ook een mogelijk nadeel: criminaliteitspreventie kan minder sterk ingebed raken in buurtbeheer als voor buurtbeheer al bestaande structuren zijn opgezet, terwijl dit voor criminaliteitspreventie niet het geval is.

Subsidie nuttig?

De vraag blijft nu of het zinvol is geweest deze subsidiegelden te verstrekken. De subsidieverstrekking heeft zeker positieve gevolgen gehad. Voor criminaliteitspreventie geldt dat beheerinstanties hebben ervaren dat preventie en beheer samenhangen en goed in onderlinge afstemming zijn aan te pakken. Men heeft een mogelijkheid gevonden om sommige complexe problemen, waar men al lang mee worstelde, te lijf te gaan.

In gemeenten waar al buurtbeheer bestond, is de gebiedsgerichte, integrale aanpak steviger geworteld en verder verbreid geraakt (mede door de bijvoeging van criminaliteitspreventie).

In gemeenten waar buurtbeheer nog niet bestond, is men er bij een groot aantal beheerinstanties van overtuigd geraakt dat dit het goede antwoord is op de huidige beheer- en veiligheidsproblematiek. Het feit dat tenminste de helft van de gemeenten waarin de projecten hebben plaatsgevonden, structureel deze aanpak gaan invoeren, is veelzeggend voor het succes ervan. Ook al zijn de effecten van het beleid op criminaliteitspreventie voorsnog niet duidelijk, toch wordt de aanpak in vrijwel alle gemeenten al ervaren als succesvol, omdat het tal van organisatorische processen in gang heeft gezet, zoals onder meer: doorbreken negatieve beeld-

vorming tussen beherende instanties, doorbreken verkokering, gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor problemen die het vermogen van afzonderlijke instanties overstijgen, netwerken opbouwen van 'aanspreekpersonen' zodat korte lijnen ontstaan, herstel van contact met bewoners, een mogelijkheid om de gevolgen van recente bezuinigingen op te vangen.

Enig realisme is overigens wel op zijn plaats. Een niet onaanzienlijk deel van het budget is gebruikt voor het inhalen van achterstallig onderhoud, dat door bezuinigingen ontstaan was.

Ook is het budget gebruikt voor lopende initiatieven op het gebied van wijk-/buurtbeheer, waar criminaliteitspreventie nog niet altijd in verwerkt zat, maar dat er naar aanleiding van de subsidiemogelijkheid fluks 'aangeplakt' werd. ■



Nawoord

In veel gemeenten verkeerde de lokale politiek in een soort crisis: men was het contact met bewoners verloren, wist ook niet hoe dit te herstellen. De beheerproblemen waren moeilijk beheersbaar en stegen de afzonderlijke beheerinstanties boven het hoofd¹.

In het beleid 'veiligheid via buurtbeheer' lijkt de gemeentepolitiek een onderwerp gevonden te hebben om het contact met bewoners te herstellen: veiligheid is een onderwerp dat bij bewoners al geruime tijd een hoge prioriteit heeft.

Ook beheer mag zich gewoonlijk in grote belangstelling van bewoners verheugen. Het buurt- of wijkniveau is bovendien een schaalniveau dat bewoners aanspreekt, omdat het aansluit bij hun leefwereld. Voorts is het mogelijk gebleken complexe problematiek aan te pakken, die voorheen het kunnen van de afzonderlijke beheerinstanties te boven ging.

Wat men zich misschien nog te weinig realiseert, is dat de nieuwe manier van werken waar buurtbeheer mee gepaard gaat, verregaande consequenties heeft. Er is sprake van een aantal fundamentele rolwijzigingen in de verhouding bestuur – burger – ambtenarij. Niet langer definieert de overheid zowel probleem als oplossing, maar diverse volwassen partijen gaan samen aan de slag met elk een eigen probleemdefinitie in het achterhoofd. Hierbij moet men elkaars sterke en zwakke kanten aanvaarden en ze zoveel mogelijk tegen elkaar laten wegvallen. Met zo'n aanpak komt de sturing van het beheer veel meer van onderaf dan in de oude situatie.

Het is kenmerkend voor de menselijke ontwikkeling om adviezen pas ter harte te nemen, als men zelf de noodzaak hiertoe in de praktijk heeft ervaren. Aanbevelingen

en adviezen blijven theorie, pas als men in de praktijk heeft gemerkt waarom bestaande aanbevelingen gegeven zijn, gaat de theorie leven en wordt zij begrijpelijk. Pas dan beseft men de reikwijdte van zo'n raadgeving. Dit is waarschijnlijk ook een van de belangrijkste impliciete gevolgen van dit experiment en van nieuw overheidsbeleid in het algemeen: een aantal mensen leert ervan.

Het lijkt er overigens op dat er nauwelijks sprake is van een cumulatief leereffect: het lijken telkens andere mensen te zijn die leren van nieuwe beleidsonderdelen. Voor de begeleiding van projecten door de overheid betekent dat, dat fundamentele informatie die tot de veronderstelde basiskennis behoort, telkens weer opnieuw verstrekt moet worden aan het 'veld' wanneer deze relevant geacht wordt voor een nieuw experiment. Bij het onderhavige experiment was het wellicht goed geweest te beginnen met een cursus projectcoördinatie voor alle coördinatoren of het verstrekken van relevante hoofdstukken uit het Basisboek Criminaliteitspreventie. De voorbereiding en opzet van de projecten was dan wellicht beter verlopen, omdat klassieke fouten voorkomen hadden kunnen worden (bijvoorbeeld het tevoren formuleren van meetbare doelstellingen, het maken van zakelijker afspraken met projectdeelnemers en het schriftelijk vastleggen van deze afspraken).

Maar zelfs dan was het de vraag geweest of projectcoördinatoren de stof ter harte hadden genomen². De begeleiding die in het zogenaamde 'uitgebreide traject' van de procesevaluatie heeft plaatsgevonden, is misschien een geschiktere: het project van zeer nabij volgen en de deelnemers op gezette tijden een spiegel voorhouden, op basis van onderzoeksgegevens en advies.

1) Zie bijvoorbeeld de brochure 'De Arnhemse kijk op de wijk'. Gemeente Arnhem, 1993.

2) Zie voor een discussie over dit probleem ook: Laan, P. van der, en A. Essers, 'Gerommel in de marge?' (Over nieuwe strafrechtelijke interventies en de rol van het WODC). In: Rechtsverzorging en wetenschap. Nr. 132 in de reeks 'Onderzoek en Beleid'. WODC, ministerie van Justitie, Den Haag, 1994.

Zoals bij elk beleid, is ook de integrale, gebiedsgerichte aanpak en het inbedden van criminaliteitspreventie aan tijd en plaats gebonden. In de huidige tijd (net na stadsvernieuwing) en onder de gegeven omstandigheden (aandacht voor sociale en bestuurlijke vernieuwing) blijkt de aanpak door de betrokkenen geschikt gevonden te worden voor het beheer van bepaalde woonwijken (relatieve achterstand, maar niet te ernstige leefbaarheidsproblemen, aanwezige binding tussen bewoners). Voor de komende tijd lijkt het realiseren van criminaliteitspreventie in een buurtbeheercontext dan ook een veelbelovende weg.



Geraadpleegde literatuur

- Adviesgroep Sociale Vernieuwing / Tussen rijk en wijk : slotadvies van de AGSV over sociale en bestuurlijke vernieuwing. - Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994
- Bedell, J.R. ...[et al.] / An Empirical Evaluation of a Model of Knowledge Utilization. In: Evaluation Review, April 1985
- Bogaart, P.H.M. van den en P. Wintels / Evaluatie van intensieve thuisbegeleiding (Hometraining) : Resultaten van een onderzoek onder tien experimentele projecten. - Leiden : COJ/Lisbon, 1988
- Bureau Criminaliteitspreventie / Evaluatieverslag van projecten, uitgevoerd in de jaren 1990-1993, in het kader van criminaliteitsvoorkoming in De Bennekel en Woensel-West. - Eindhoven : Gemeente Eindhoven, 1994
- Burik, A. van en P. de Savornin Lohman / Eindevaluatie buurtpreventie Bloemenbuurt. - Groningen : Gemeente Groningen, 1990
- Dijk, J.J.M. van en J. de Waard / A two-dimensional typology of crime prevention projects. In: Criminal Justice Abstracts, vol. 23, nr. 3, pp. 483-503, 1991
- Directie Criminaliteitspreventie / Basisboek Criminaliteitspreventie. - Den Haag : Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie, 1990-1994
- Drenth, D.H. en J.P. de Kievit (red.) / Stedelijk beheer : de stand van zaken ; Nijmeegse Planologische Cahiers, nr. 29. - Nijmegen : Katholieke Universiteit Nijmegen, 1989
- Ernsting, M. / Er moet wel iets te managen zijn : Advies uitgebracht ten behoeve van stadsdeel Amsterdam-Noord, juli 1991. - Amsterdam : Gemeente Amsterdam, 1991
- Gemeente Arnhem - De Arnhemse kijk op de wijk. - Arnhem : Gemeente Arnhem, 1993
- Gemeente Deventer - Nota Stedelijk Beheer. - Deventer : Gemeente Deventer, 1988
- Gugten, M. van der / Buurtbeheer De Pijp. - Amsterdam : Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1992
- Idenburg, Ph. A. ; P. van Soomeren en H. Gossink - Willen kan je niet leren : Eindrapportage Experiment Integrale Vernieuwing. - Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1994
- Laan, P. van der en A. Essers / 'Gerommel in de marge?' : Over nieuwe strafrechtelijke interventies en de rol van het WODC. In: Rechtsverzorging en wetenschap. Nr. 132 in de reeks 'Onderzoek en Beleid'. - Den Haag : Ministerie van Justitie, WODC, 1994
- Legendijk, E. en M. van der Gugten ; (m.m.v.) A. Ijmker / Typisch buurtbeheer ; een analyse van de aanpak in Amsterdamse buurtbeheerprojecten. Amsterdam : Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994
- Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden (LSA) / Sociale Vernieuwing werkt door : buurtbeheer met en door buurtbewoners ; verslag themabijeenkomst Sociale Vernieuwing te Eindhoven, 14 mei 1993. - Den Haag : Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden, 1993
- Lewis, D.A. en M.G. Maxfield - Fear in the Neighborhood : An Investigation of the Impact of Crime. In: Journal of Research in Crime and Delinquency, vol. 17, nr. 2, pp. 160-189, 1980
- Maxfield, M.G. / Fear of Crime in England and Wales ; Home Office Research Study. - London : HMSO, 1984
- Overbeeke, R.W. van en P.F. van Soomeren / Voormeting projecten 'Criminaliteitspreventie via buurtbeheer'. - Den Haag : Ministerie van Justitie, 1991
- Planologisch Demografisch Instituut / Een afbakening van het begrip 'beheer' ten behoeve van het onderzoek 'bestemmingsplannen en beheer van de bebouwde kom'. - Amsterdam : Universiteit van Amsterdam, 1985
- Polder, W. en F.J.C. Van Vlaardingen / Preventiestrategieën in de praktijk : een meta-evaluatie van criminaliteitspreventieprojecten ; WODC-reeks Onderzoek en Beleid, rapport 117. - Arnhem : Gouda Quint, 1992
- Rook, A. en J.W. Leeuwenburg (red.) / Eindrapport stuurgroep Bestuurlijke Preventie van Criminaliteit ; verslag over de periode 1985-1990. Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken ; Ministerie van Justitie, 1991
- Savornin Lohman, P.M. de / Gebiedsgericht veiligheidsbeleid. - Amsterdam : Van Dijk, Van Soomeren en Partners, 1994
- Savornin Lohman, P.M. de en P. van Soomeren / Ruimtelijke planning en Criminaliteit. - Den Haag : Rijks Planologische Dienst, 1986
- Skogan, W.G. en M.G. Maxfield / Coping with Crime : Individual and Neighborhood Reactions. London ; Beverly Hills : Sage, 1981

- Soomeren, P. van en R. van Uffelen / Buurtbeheer : Van beschouwing naar actie. - Dordrecht : Gemeente Dordrecht, 1989
- Soomeren, P. van ; (m.m.v.) H. Gossink en Ph. Idenburg / Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak ; een evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit. - Amsterdam : Adviesgroep Sociale Vernieuwing, 1994
- Stichting Rotterdamse Anti-Discriminatie Raad (RADAR) ; Servicebureau Beheer Rotterdam / Open deuren en buitenstaanders : tips voor participatie van migranten in het wijkbeheer. - Rotterdam : RADAR ; Servicebureau Beheer Rotterdam, 1993
- Stuurgroep Bestrijding Veelvoorkomende Criminaliteit / Veiligheid in de buurt. ? Buurtbeheer en criminaliteitspreventie in Dordrecht. - Dordrecht : Gemeente Dordrecht, 1994
- Waard, J. de en P.M. de Savornin Lohman / Preventie en buurtbeheer ; Criminaliteitspreventie op wijk- en buurniveau. - Den Haag : Ministerie van Justitie, 1991
- Wouden, R. v.d. ...[et al.] / Evaluatie sociale vernieuwing : het eindrapport. - Rijswijk : Sociaal Cultureel Planbureau, 1994
- Wouden, R. v.d. ...[et al.] / Evaluatie sociale vernieuwing ; een tussenrapport. - Rijswijk : Sociaal Cultureel Planbureau, 1993
- Wuertz, K. / Verdwaald in eigen buurt : onveiligheidsgevoelens in buurten en de rol van medebewoners. In: F.W. Winkel en A. van der Wurff (red.) Angst voor criminaliteit ; theorie, onderzoek en interventie. - Amsterdam ; Lisse : Swets & Zeitlinger, 1990



Bijlagen

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

65

- Mevrouw M.M.J. Aalberts
Ministerie van Justitie, teamhoofd Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- De heer R. van Bennekom
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer G.J.N. Bruinsma
Universiteit van Twente, Methoden en Technieken
- De heer W. Brooker
Gemeente Eindhoven, Hoofdafdeling Maatschappelijke en Culturele Zaken
- De heer P. Bosch
Gemeente Arnhem, Onderzoek en Statistiek
- De heer C.F.M. Jansen
Gemeente Amsterdam, coördinator bestuurlijke criminaliteitspreventie
- De heer P.A.O. Josephus Jitta
Ministerie van Justitie, plv. Hoofd Directie Criminaliteitspreventie
- De heer J.J. Overwater
Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie
- Mevrouw A. Slotboom
Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling
- De heer Ch. Tomassen
Gemeente Arnhem, Dienst Welzijn en Volksgezondheid, coördinator wijkbeheer
- De heer H. van Waveren
Wijkcentrum Ceintuurbaan, projectcoördinator Amsterdam-De Pijp

Bijlage 2 Overzicht van maatregelen en activiteiten

Onderstaand volgt een opsomming van de belangrijkste maatregelen en activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het experiment 'integrale aanpak van criminaliteit op wijk- en buurtniveau'. De opsomming is ingedeeld in clusters. Met het overzicht wordt geen volledigheid gepretendeerd.

CRIMINALITEIT EN ONVEILIGHEID

Algemeen

- voorlichting aan ouderen (in samenwerking met het Gecordineerd Ouderenwerk) om het risico om slachtoffer te worden van straatroof zo klein mogelijk te maken;
- informatie-avond over inbraakpreventie;
- preventieweek;
- oprichten werkgroep met criminaliteits(preventie) als aandachtsveld;
- aanpak stelselmatige daders ¹.

Technopreventie

In ongeveer de helft van de projecten is het hang- en sluitwerk van woningen in (delen van) de buurt verbeterd.

Toezicht

In ongeveer de helft van de projecten zijn op het terrein van toezicht maatregelen genomen, zoals:

- aanstellen van huismeesters;
- aanstellen van buurtconciërges;
- toezichthouders bij bepaalde objecten (school, speeltuin, plein);
- meer of gerichtere politiesurveillance.

In één project zijn bewoners, die tegenover gemeentelijke scholen of sportzalen wonen, ingeschakeld als informele toezichthouders.

Sociale veiligheid

Vrijwel alle projecten hebben zich op één of andere wijze gericht op verbetering van de sociale veiligheid. Dit geschiedde dikwijls aan de hand van activiteiten zoals:

- aanbrengen of verbeteren van verlichting in de (semi-)openbare ruimte;
- snoeien van struikgewas en/of (ver)plaatsen van groen om sociale controle te bevorderen of (loop)routes om te leiden;
- afsluiten van brandgangen, portieken, binnenterreinen, en/of schoolpleinen.

In enkele projecten heeft men zich ook beziggehouden met:

- aanbrengen anti-klimijzers bij objecten zoals winkelcentra en sportzalen;
- verwijderen zitbanken in verband met graffiti en brandstichting;
- cursussen sociale veiligheid voor buurtbewoners;
- cursussen zelfverdediging voor vrouwen;
- buurtpreventie ;
- straat-preventiecommissies;

¹) Zie voor meer informatie: Bruinink, J.E. en E.P. Lagendijk - Aanpak stelselmatige daders in Dordrecht. Van Dijk, Van Soomer en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994.

- cursussen weerbaarheid voor ouderen;
- wijkbus avondvervoer;
- stimuleren aangiftebereidheid;
- verhogen sociale veiligheid van ouderen (via voorlichting en hulp, zoals de zogenaamde '65-klusser').

Vandalisme

In iets minder dan de helft van de projecten zijn activiteiten ondernomen om vandalisme te bestrijden en/of voorkomen:

- actieweek over vandalisme;
- wijkspecifiek vandalismeproject, waarin jongeren onder meer foto's dienden te maken van vandalisme in de buurt;
- pleintoezicht om vandalisme te voorkomen;
- straatverbod opgelegd aan groep vandaliserende jongeren;
- oud- en nieuwproject;
- vandalismeronde (regelmatige schouw);
- herstel van vernielingen;
- graffiti verwijderen;
- graffiti laten verwijderen door daders;
- recreatieve activiteiten organiseren voor de jeugd, met name in vakantieperiodes.

In één project heeft vandalismebestrijding een relatief zwaar accent gekregen. Er is dan ook een samenhangend pakket van maatregelen en activiteiten uitgevoerd, namelijk:

- openstellen van een vandalismelijn (telefonisch meldpunt);
- verspreiden folders en affiches;
- instellen registratiesysteem en aanstellen registratrice;
- bezoeken van melders;
- analyseren van meldingen;
- invoeren van alle meldingen in het BPS-systeem van de politie;
- analyseren van daderprofielen op basis van een enquête (Standaard Enquête Daders) en de vandalisme-registratie;
- fotograferen van graffiti om bewijslast te verkrijgen;
- beschilderen van een sportzaal om graffiti te voorkomen.

Woonoverlast²

In een aantal projecten zijn maatregelen tegen woonoverlast genomen. De maatregelen betreffen veelal naleving van normen, opstellen van procedures en toepassen van sancties. De overlast betreft meestal drugs- en geluidsoverlast, vervuiling en vandalisme.

- juridische procedure tegen (woon)overlastveroorzakers opgesteld en sancties toegepast;
- ontwikkelen van procedures voor bewoners en organisaties in geval van overlast;
- bewoners op verantwoordelijkheden wijzen;
- handhaving APV in verband met huisvuil;
- opsporen daders graffiti;
- verbaliseren in verband met hondepoep;
- men is bezig een verordening op te stellen om uitstallingen bij winkels aan banden te leggen;

2) De cluster 'woonoverlast' bevat activiteiten die zowel bij criminaliteitspreventie als bij sociale leefbaarheid horen. In het overzicht van maatregelen en activiteiten is deze cluster ondergebracht bij criminaliteitspreventie, vanwege de dominantie van drugsgerelateerde overlast.

- controle op en verwijderen van autowrakken;
- Halt-maatregelen.

Drugs

Het aanpakken van drugsoverlast, -gebruik en/of -criminaliteit heeft in een zevental projecten aandacht gekregen. Dit had overigens wisselend succes; het aanpakken van deze problematiek ligt kennelijk aan de grens van het haalbare van de integrale aanpak.

- sluiten overlastgevende koffieshops;
- op basis van bewonersklachten inventariseren van aantal en plaats van drugspanden;
- afspraken maken met dealpanden over tijdstippen en dergelijke, onder dreiging met uitzetting;
- ontmoedigingsacties tegen dealers;
- uitzetting van overlastgevende dealers;
- klachten-telefoonlijn opengesteld bij de politie, die snel reageert op meldingen;
- aanpakken dealers in samenhang met illegale bewoning;
- acties tegen drugstoerisme;
- contacten gelegd met een cafetaria waar de klanten wegblijven omdat er dealers rondhangen; de cafetaria wordt als een soort handelsknooppunt gebruikt door de dealers.

FYSIEKE LEEFBAARHEID

Woonomgeving en woningen

Hierbij ging het vaak om het inhalen van achterstallig onderhoud. Daarnaast werden ook extra voorzieningen aangelegd.

- herinrichting woonomgeving zoals pleinen en plantsoenen;
- aanpassen verkeerssituatie (bijvoorbeeld kruispunt veiliger maken);
- aanleggen verkeersdrempels;
- wijzigen parkeersituatie;
- aanleggen groenvoorzieningen;
- aanleggen speelplaatsen;
- plaatsen zitmeubilair;
- plaatsen afvalbakken;
- aanbrengen fietsklemmen;
- opzetten van een fietsenstalling;
- sloop van gebouwen;
- renovatie van woningen in het kader van stadsvernieuwing;
- aanbrengen van voorzieningen in woningen voor ouderen zodat zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen;
- groot onderhoud in bepaalde straten;
- herstel van vernielingen;
- verbeteren van tuinonderhoud en woningonderhoud;
- schoonmaakacties;
- opknappen van de woonomgeving (schilderwerk en dergelijke);
- verwijderen van fietswrakken.

In ongeveer de helft van de projecten is een ploeg opgezet voor het verrichten van additioneel onderhoud³. Vaak bestond zo'n ploeg uit banenpoolers, die onder leiding van een opzichter (dikwijls iemand van een reguliere onderhoudsdienst) bijvoorbeeld onderstaande activiteiten uitvoerden:

- snel herstel van gaten en kuilen in de bestrating;
- (extra) verwijderen van zwerfvuil;
- (extra) ledigen van papierbakken;
- veegacties;
- graffiti verwijderen;
- aanleggen verlichting in achterpaden;
- signaleren van werkzaamheden voor reguliere onderhoudsdiensten.

De afbakening van activiteiten voor regulier en additioneel onderhoud was in het algemeen een heikel punt van discussie.

Organisatie van beheer

In vrijwel alle projecten uitgevoerd:

- opzetten van een beheeroverleg;
- inventariseren en afstemmen van onderhoudsprogramma's van de betrokken beheerinstanties;
- regelmatig schouwen door alle betrokken beheerinstanties;
- opzetten van een klachtenmeldpunt en/of spreekuur van één of meer betrokken beheerinstanties;
- verkrijgen van een wijkgebonden budget;
- brochure wijkbeheer huis-aan-huis verspreid.

Interessante maatregelen die in slechts één of enkele projecten zijn genomen:

- uitgeven van beheer van openbaar groen aan (groepen) bewoners;
- overdracht van aan achtertuinen grenzende gemeentegrond aan de woningcorporatie, zodat het terrein bij de tuinen getrokken kan worden;
- mogelijk maken van koop van huurhuizen door middel van aangepaste hypotheekvoorwaarden, met het oogmerk om het beheer van de betrokken woningen te verbeteren;
- huurdersverenigingen opgericht die de huizen van corporaties in eigen beheer onderhouden;
- uitlenen van gereedschap van gemeente aan bewoners;
- een overleg opgezet rond beheer en inrichting van een tunnel;
- versimpelde structuur opgezet voor beheer van een speeltuin;
- portiekgewijs uitverhuizen en onklaar maken van woningen bij renovatie woningen (stadsvernieuwing);
- tentoonstelling over sociale vernieuwing en buurtbeheer.

3) Voor meer details hierover wordt verwezen naar Bruinink, J.E. en M. van der Gugten – Buurtserviceteams in Dordrecht: Twee vliegen in één klap! Van Dijk, Van Soomeren en Partners in opdracht van de Gemeente Dordrecht, Amsterdam, 1994

SOCIALE LEEFBAARHEID**Algemeen**

- samenstellen en verspreiden buurtgids of -krant;
- drugs-, roken-, gok- en/of alcoholvoorlichting, onder meer via folders, een bijeenkomst, lessen op basisscholen;
- huis-aan-huis verspreiden van folders over het project;
- regelmatige berichtgeving in wijk- en buurtkranten;
- cursus kadervorming onder bewoners die actief willen meedoen met buurtbeheer;
- uitbreiden maatschappelijke begeleiding van bewoners (extra inzet qua menskracht);
- werk(gelegenheid) in veiligheid.

Jongeren

In de helft van de projecten zijn activiteiten op jongeren gericht. Deze activiteiten varieerden van het handhaven (lees: niet bezuinigen op) van het reguliere aanbod aan jongerenactiviteiten tot hulpverleningsprojecten.

- sportstimuleringsprojecten;
- leerstraftproject (Bres-aanpak);
- opleiding tot sportleider;
- inrichten rondhangplekken;
- aanleggen trapveld (in één project door jongeren zelf aangelegd);
- Halt-aanpak van daders;
- Halt-voorlichting op scholen;
- lik op stuk-beleid van het Openbaar Ministerie;
- huiswerkbegeleiding;
- jongerenwerk-activiteiten;
- straathoekwerk-activiteiten.

In drie projecten heeft een relatief grote nadruk gelegen op het aanpakken van jongerenproblematiek. In die projecten is een geheel van samenhangende activiteiten uitgevoerd, soms gedifferentieerd per doelgroep. Het maatregelenpakket omvat combinaties van de bovengenoemde activiteiten.

In een drietal projecten is expliciete aandacht besteed aan de problematiek van allochtone jongeren:

- opvoedingsproject, met name gericht op Marokkaanse ouders om hen te ondersteunen bij de opvoeding en de controle op het gedrag van hun kinderen buitenshuis te helpen vergroten;
- afspraken met jongeren over hun gedrag op straat;
- project voor Turkse jongeren. De maatregelen bestonden uit het doorgeven van adressen van jongeren die spijbelden aan de jongerenwerker en aan de politie. Zodra één van deze jongeren op straat gezien werd door een vertegenwoordiger van die instanties, werd hij aangehouden en hetzij naar huis gebracht (om te controleren of men thuis op de hoogte was van het spijbelgedrag), hetzij naar school. De ouders van deze jongeren kregen van de imam een donderspeech over het belang van een goede opleiding. Jongens die niet meer leerplichtig waren, kregen via de instelling voor arbeidsinpassing een opleiding (tot vrachtwagenchauffeur) om hen aan werk te helpen.

Integratie

In een vijftal projecten is getracht de integratie van verschillende bevolkingsgroepen of bewoners in het algemeen te bevorderen.

- voetbaltoernooi voor oudere jeugd, waaraan ook een team van de politie deelnam;
- kennisoverdracht over culturen;
- evenementen georganiseerd (sport, braderie, rommelmarkt) ter integratie van de diverse culturen;
- poging een organisatie van allochtone buurtbewoners op te zetten (mislukt);
- blokgesprekken met bewoners.

Organisatie van sociale leefbaarheid

Er hebben tal van organisatorische activiteiten plaatsgevonden in de projecten.

Veel voorkomend zijn:

- organiseren of verhogen organisatiegraad van bewoners;
- openen wijk- of buurtpost met loketfunctie(s) voor de beherende instanties (gemeente, politie, welzijnswerk);
- bewonersparticipatie trachten te verhogen op uiteenlopende wijze.

Minder frequent uitgevoerde activiteiten:

- realiseren van een netwerk van bewonerscontactpersonen;
- oprichten straat-preventiecommissies die overlast- en onveiligheidssituaties melden (naast bestaande bewonersorganisaties);
- bewonersgroepen klachten en een prioriteitenvolgorde laten aangeven;
- opzetten signaleringssysteem voor beheeractiviteiten.

In individuele projecten uitgevoerd:

- invoeren wijkkoppel (ambtenaar-opbouwwerker);
- externe begeleiding en coördinatie van het project door een organisatie-adviesbureau;
- aanstelling twee coördinatoren: één voor gemeentelijke instanties en één voor niet-gemeentelijke;
- vertrouwelijk overlastoverleg van politie, woningbouwvereniging en opbouwwerk ten aanzien van chronische overlast veroorzakende huurders. Er wordt tot huisuitzetting overgegaan wanneer de huurder volhardt in het gedrag.
- oprichten bewonersoverleg in een problematisch wooncomplex. ■



DCP-Publikaties

TIJDSCHRIFTEN

- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Verschijnt vier maal per jaar (januari, april, juli en oktober).
ISSN 0920-5128
- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie
Speciale uitgave voor en door jongeren.
April 1988 (jrg. 2, nr. 4a) ; beperkt leverbaar.
- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over 5 jaar criminaliteitspreventie in het kader van 'Samenleving & Criminaliteit'.
Mei 1991 (jrg. 5, nr.2a).
- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over criminaliteit in en rond de winkel.
December 1991 (jrg. 5, nr. 4a) ; beperkt leverbaar.
- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave over Woninginbraak
December 1992 (jrg. 6, nr. 4a).
- SEC ; Tijdschrift over Samenleving en Criminaliteitspreventie.
Speciale uitgave ter gelegenheid van het vijfjag bestaan van de Directie Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie
Mei 1994 (jrg. 8, nr. 2a).

RAPPORTEN

- Beke, B.M.W.A. en W.M. Kleiman / Jongeren en geweldscriminaliteit ; Een nadere analyse van de 'harde kern'. Den Haag, september 1992.
ISBN 90-5319-020-1
- Berg, E.M.C. van den en W.A.C. van Oppen / Criminaliteitspreventie op bedrijventerreinen ; Beveiliging door middel van publiek-private samenwerking. Den Haag, mei 1993.
ISBN 90-5319-027-9
- Blits, K.B. en A.W.M. Eijken / Lokaal ernstige criminaliteit ; Een stappenplan voor een integrale aanpak. Den Haag, februari 1993
ISBN 90-5319-023-6
- Bureau Criminaliteitspreventie Van Dijk en Van Soomeren / Bedrijfsleven en Criminaliteit ; Kerngetallen uit de eerste Nederlandse slachtofferenquête onder bedrijven, 1988. Den Haag, mei 1990.
ISBN 90-5319-005-8

- Dijk, T.J. van ; AGB/Intomart ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Standaard enquête bevolking ; Bevolkingsonderzoek in verband met criminaliteitsbeleid ten behoeve van politie, bestuur en openbaar ministerie. Den Haag, juni 1991.
ISBN 90-5319-008-2
- Dijk, T.J. van ; AGB/Intomart ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Transito's ; Onderzoek naar slachtofferschap onder forenzen en toeristen. Den Haag, september 1992
ISBN 90-5319-019-8
- Eijken, A.W.M. / Criminaliteitsbeeld van Nederland ; Aard, omvang, preventie, bestraffing en de zorg voor slachtoffers van criminaliteit in de periode 1980-1993. Den Haag, december 1994.
ISBN 90-5319-033-3
- Eijken, A.W.M. en L. Colombijn / Autokraak ; Omvang, achtergronden, spreiding en preventie van diefstal uit en vanaf auto's. Den Haag, juli 1994.
ISBN 90-5319-032-5
- Eijken, A.W.M. en D.D. van Oosterzee / Slachtofferzorg en Criminaliteitspreventie ; Werkwijze en effecten bij slachtofferzorg en preventieve voorlichting door politiefunctionarissen. Den Haag, oktober 1991.
ISBN 90-5319-011-2
- Eijken, A.W.M. en D.D. van Oosterzee / Voorlichting ; Effecten van voorlichting bij misdaadpreventie 1985-1988. Den Haag, maart 1990.
ISBN 90-5319-004-X
- Eijken, A.W.M. en J.J. de Waard ; [m.m.v.] W.S. Buwalda en R.G.H. van Kaam / Autodiefstal ; Omvang, spreiding, achtergronden en preventie. Den Haag, maart 1994.
ISBN 90-5319-030-9
- Etman, Olav en Nelleke Eelman / Veiligheidszorg in Nederlandse musea ; Een inventarisatie. Den Haag, maart 1992.
ISBN 90-5319-018-X
- Etman, Olav en Paul Geelen ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Veiligheidszorg in Vlaamse, Britse en Nederlandse musea ; Een vergelijking. Den Haag, mei 1993.
ISBN 90-5319-026-0
- Hauber, A.R. ...[et al.] : Criminologisch Instituut RUL [Deel I] ; Molen, F. van der ...[et al.] : Van Dijk, Van Soomeren en Partners [Deel II] / Stadswachten ; Effectiviteit, draagvlak en organisatorische aspecten. Den Haag, april 1994.
ISBN 90-5319-031-7

- Heugen, S.W. ...[et al.] / Verlichting ; Verlichtingstechniek als hulpmiddel bij criminaliteitspreventie. Den Haag, december 1989. ISBN 90-5319-002-3
- Humbert, M. ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Voorlichting ten behoeve van criminaliteitspreventie ; Theoretische en empirische aspecten ; Literatuuronderzoek naar de effectiviteit van voorlichting ten behoeve van de preventie van veelvoorkomende criminaliteit. Den Haag, juli 1993. ISBN 90-5319-028-7
- Intomart bv ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Criminaliteitspreventie door burgers ; Achtergronden en effecten van preventie op basis van een nadere analyse van de Politiemonitor Bevolking 1993. Den Haag, februari 1995. ISBN 90-5319-034-1
- Mertens, N.J.G. en R.D. de Leve / Overvallen ; Overvalcriminaliteit tegen het bedrijfsleven in Nederland ; periode 1980-1989. Den Haag, juli 1991. ISBN 90-5319-009-0
- Oosten, H. ; Schalks & Partners ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Criminaliteit in en rond ziekenhuizen ; Een landelijk onderzoek naar criminaliteit, beveiliging en onveiligheidsgevoelens. Den Haag, februari 1993. ISBN 90-5319-024-4
- Raaf, G.J. de / Criminaliteit en Technology Assessment ; Verkenning van een verwaarloosde relatie. Den Haag, februari 1992. ISBN 90-5319-015-5
- Renooy, P.H. / Heling ; Een onderzoek naar de mogelijkheden tot intensivering van helingbestrijding door politie, bestuur en justitie. Den Haag, september 1991. ISBN 90-5319-010-4
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners / Criminaliteit en de detailhandel ; Resultaten van een enquête onder detaillisten, 1991. Den Haag, maart 1992. ISBN 90-5319-016-3
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners / Woninginbraak ; Motieven en werkwijzen vanuit daderperspectief. Den Haag, december 1991. ISBN 90-5319-013-9
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Criminaliteitspreventie via buurtbeheer ; Resultaten voormetingsfase procesevaluatie van 18 buurtbeheerprojecten. Den Haag, maart 1993. ISBN 90-5319-025-2
- Van Dijk, Van Soomeren & Partners ; [in opdracht van] Directie Criminaliteitspreventie / Criminaliteitspreventie en Buurtbeheer ; De Procesevaluatie. Den Haag, april 1995. ISBN 90-5319-035-X
- Waard, J.J. de en J. van der Hoek / Particuliere Beveiliging ; Omvang, wet- en regelgeving in Nederland en Europa. Den Haag, december 1991. ISBN 90-5319-012-0
- Waard, J.J. de en P.M. de Savornin Lohman / Preventie en Buurtbeheer ; Criminaliteitspreventie op wijk- en buurtniveau. Den Haag, juni 1991. ISBN 90-5319-007-4

**Deze gratis publikaties kunnen UITSLUITEND
SCHRIFTELIJK worden aangevraagd bij:**

**Ministerie van Justitie
Mw. M. Moene / Dhr. L. Hermen (kamer H 925)
Directie Criminaliteitspreventie/SIV
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG
Levering geschiedt zolang de voorraad strekt.**

Ministerie van Justitie

Directie Criminaliteitspreventie
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag